



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

유아교육기관의
이원화 교육정책에 관한 연구

제주대학교 교육대학원

교육행정전공

임 윤 주

2010년 8월

유아교육기관의 이원화 교육정책에 관한 연구

지도교수 고 전

임 윤 주

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함.

2010년 8월

임윤주의 교육학 석사학위 논문을 인준함.

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 교육대학원

2010년 8월

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구 문제	3
3. 연구의 방법	4
4. 용어의 정의	7
II. 유아교육·영유아보육의 법제적 기초	8
1. 유아교육·영유아보육의 개념	8
2. 유아교육과정 제도화 과정 및 관련 법제	11
3. 영유아보육의 제도화 과정 및 관련법제	28
4. 외국의 유아교육의 제도의 시사점	39
III. 한국유아교육정책의 전개과정 및 특징	50
1. 사회구호적·선언적 정책기(1948~1960)	50
2. 기본적·기초적 정책기(1961~1980)	51
3. 시설 확대 및 질적고양 정책기(1981~2000)	56
4. 내실화 및 사회복지적 정책기(2001~현재)	64
IV. 유아교육 이원화의 문제점 및 개선방안	69
1. 이원화의 문제점	69
2. 관계자 의견수렴	96
3. 이원화 정책의 개선방안	104
V. 요약 및 결론	110
1. 요약	110
2. 결론	111

참고문헌	113
Abstract	117
부록	119



표 목차

<표 I-1> 면담자 현황	4
<표 I-2> 면담질문의 영역별 하위변인	5
<표 II-1> 보육에 대한 인식의 변화	11
<표 II-2> 유아교육법 제정 관련 국회 논의 과정	13
<표 II-3> 교육과정의 성격	26
<표 II-4> 교육과정의 구성방침	26
<표 II-5> 추구하고자 하는 인간상	27
<표 II-6> 유치원의 교육목표	27
<표 II-7> 보육시설의 설립 목적 및 기준	31
<표 II-8> 유치원과 보육시설의 행정지원 및 감독	32
<표 II-9> 보육시설 운영	33
<표 II-10> 영유아보육의 책임	34
<표 II-11> 보육시설의 재정지원	34
<표 II-12> 보육시설 종사자의 양성 및 임용	35
<표 II-13> 표준보육과정의 성격	37
<표 II-14> 표준보육과정의 구성체계	38
<표 III-1> 유아교육체제와 영유아보육 체제의 비교	56
<표 III-2> 유치원 및 새마을 유아원의 시설 및 원아수의 변화	57
<표 III-3> 영유아보육법 개정 전후 비교(2010)	65
<표 IV-1> 유아교육·보육법제	71
<표 IV-2> 유치원·보육시설의 설치기준	72
<표 IV-3> 유치원 교육과정·표준보육과정의 주관부처 및 대상	74
<표 IV-4> 유치원비·보육료 지원률	78
<표 IV-5> 유아·보육 및 농업인 지원예산(2006~2008)	79
<표 IV-6> 양법 제정 후 증감율	80
<표 IV-7> 영유아 1인당 연간 교육·보육비용 분담비용 및 부모분담률	81

<표IV-8> 유치원 교사·보육교사 인원수	83
<표IV-9> 자격기준의 이원화	84
<표IV-10> 유치원 교사·보육교사 양성과정 비교	85
<표IV-11> 재교육 과정	86
<표IV-12> 보육교사 시설 유형별 급여액(2007)	88
<표IV-13> 경력과 시설유형에 따른 유치원 교사 연봉(2005)	88
<표IV-14> 유치원 교육과정·표준보육과정의 목적과 목표	89
<표IV-15> 유치원 교육과정·표준보육과정의 각 영역비교	90
<표IV-16> 유아교육·보육위원회	93
<표IV-17> 평가감독	95
<표IV-18> 유아교육법·영유아보육법 관련 내용의 통합	107



그림목차

[그림 I-1] 인적자본 투자 대비 교육 시기별 회수 비율	2
[그림 I-2] 본 연구 분석 틀	6
[그림 IV-1] 한국 유아교육·보육 법제	71
[그림 IV-2] 유치원 교육과정·표준보육과정의 추구하는 인간상	89
[그림 IV-3] 유아교육·보육 전달체계	92



<국문초록>

유아교육기관의 이원화 교육정책에 관한 연구

임 윤 주

제주대학교 교육대학원 교육행정 전공

지도교수 고 전

본 연구는 최근 유아교육기관이 교육과 보육의 기능이 통합되어 가면서 우리나라 유아 교육정책이 유아교육은 교육과학기술부에서, 영유아보육은 보건복지가족부에서 관리하는 이원화 체제에 대한 문제점과 개선방안을 알아보고 이러한 이원화 체제 속에서 급격히 증대되는 유아 교육 및 보육의 욕구를 충족시킬 수 있는 유아교육체제의 통합가능성을 살펴보고자 하였다.

이 연구를 수행하기 위해 첫째, 유아교육과 영유아보육의 법제적 기초를 비교 정리하였고, 둘째, 유아교육기관의 일원화를 이룬 외국의 사례를 통한 시사점과 우리나라 유아 교육정책의 전개과정과 특징을 살펴보고, 셋째, 유아교육기관의 이원화의 문제점과 개선방안을 각각 근거법령, 재정지원, 제도 측면과 법제적, 운영적, 지원체제 측면으로 나누어 알아보았다.

유아교육기관의 이원화에 대해 문헌 분석의 방법과 문헌의 빈약성을 보완하기 위해 두 유아교육기관인 유치원과 어린이집 중 기관유형별로 원장과 교사와 일선 행정담당직원 중 면담 대상자를 선정한 면담조사로 실시하여 재정리하였다.

그 결과 첫째, 유아교육기관의 이원화 교육정책은 아동에 대한 지원체제가 종합적 기획에 따라 시행되지 못하고 있으며, 둘째, 취학 전 연령의 자녀를 둔 부모들은 유아교육기관의 선택에 대한 불안과 불확실성으로 혼란을 겪는 경우가 발생하며, 셋째, 사회변화에 따라 교육과 보육의 개념이 통합되어지고 있는 점에서 개선이 필요하였다.

따라서 미래의 희망인 영유아에 대한 유아교육정책이 아동의 권리를 최우선으로 하는 이념을 채택하여 지원하고, 저출산고령화사회가 되어가는 우리나라의 환경에서 볼 때 유아교육기관의 이원화 교육정책에 대한 통합노력은 단지 관련부처나 관계자뿐만이 아니라 국가적으로 노력을 기울여야 할 것이다.

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

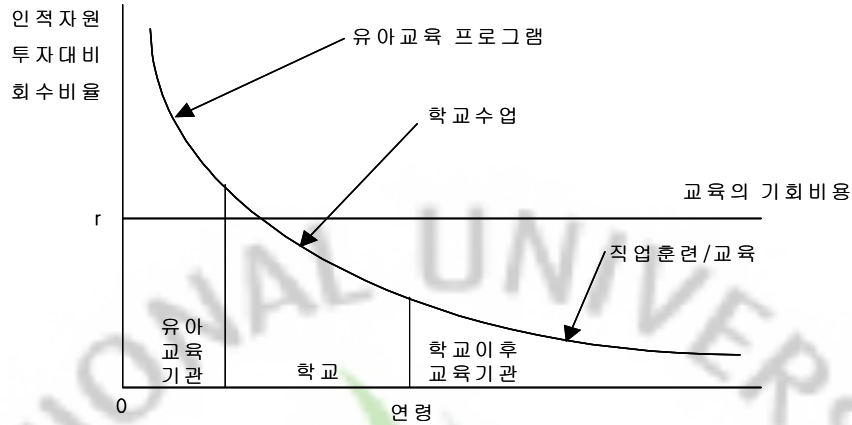
한 국가의 유아교육제도 및 정책은 유아들을 위한 법과 제도, 행·재정적 체계에 대한 국가의 책임 및 권한을 나타낸다. 또한 유아교육의 문제를 해결해 나가기 위한 국가의 정책방향을 의미하기도 한다. 이런 유아교육제도 및 정책의 방향은 각국의 정치·경제적 배경, 유아 및 가족에 대한 사회적 관점, 국가의 교육이념과 밀접한 관계를 맺으며 형성되는 것이다(신동주, 2006).

우리나라 유아교육기관의 교육정책은 1980년대 이후 여성의 사회참여가 활발해지면서 유아교육 서비스에 대한 요구에 부응하여 점진적 변화를 이루고 있지만 아직까지도 유아교육정책들이 단순히 초등학교 생활을 준비하기 위한 수단이나 여성의 사회진출로 인한 가정지원의 서비스에 머물고 있어서 진정한 의미에서의 영유아의 권리와 입장을 고려한 세심한 정책을 펴는 데에는 거리가 있다.

행정당국은 끊임없이 다양하게 변하고 있는 국민들의 보육 욕구를 더욱 정확하게 파악하여 적절히 대응해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 일원화된 유아교육법이 마련되어야 한다. 한 국가의 유아교육활동을 교육발전지표에 따라 일정하게 표준화하고 안정성을 유지하기 위해서는 유아교육제도를 형성하게 마련인데, 이와 같은 유아교육제도를 형성하기 위한 핵심기반이 바로 유아교육관련법인 것이다(정강희, 2003).

[그림-1] 에서와 같이 유아기는 교육시기별 투자 효과의 측면에서도 투자 대비 효과가 가장 높은 시기이며, 평생교육의 토대이므로 국가인적자원개발을 위한 평등한 교육 기회보장과 질 높은 교육의 제공이 중요하다. 생후 첫 1년간은 지적, 사회적, 정서적, 신체적 발달의 결정적 시기이며, 또한 유아의 두뇌는 생후 첫 2~3년 동안 획기적으로 변할 수 있는 결정적인 시기이다. 이 결정적 시기를 놓치면 나중에 교정하기가 더 어렵고, 비용도 더 많이 들며 그 효과도

낮다.



[그림 I -1] 인적자본 투자 대비 교육 시기별 회수 비율

자료: 정미라(2009), 글로벌 시대의 유아교육 발전방향, 2009년도 유치원 교원 연찬회자료,p12.

유아교육에 대한 교육 투자가 사회 경제 비용 및 노동의 질과 양, 사회복지 비용의 감소, 정보와 지식의 생산성 측면에서 높은 회수 비율을 보여준다는 것이 많은 경제정책 연구들에 의해 입증되었다(Bodard & Dhuey, 2006).

OECD 주요 국가들은 영·유아 양육 즉, 보육 및 교육을 위한 다양한 프로그램 개발에 투자하고 있으며 유아교육정책에 많은 관심을 보이고 있다. 이는 유아교육 중요성에 대한 많은 연구 결과와 여성의 사회진출 증가, 핵가족화로 인한 가족의 교육 기능 약화, 저출산 사회에서 출산을 제고를 위한 다양한 영·유아 교육서비스 요구와 영유아기의 질적인 교육서비스에 대한 관심이 급증하면서 자녀를 맡아 돌봐주고 교육할 전문적인 기관의 필요성이 있기 때문이다(홍인혜, 2005). 이러한 사회·경제적 변화와 세계적인 추세에 부응하기 위해서 국가에서는 만5세아 무상교육 단계적 실시 등 유아교육의 공교육화 정책을 수립하여 추진하고 있다(이기섭, 2010).

우리나라의 유아교육정책은 일본의 학교교육법에 근거한 문부성 관할의 3~5세아 유치원과 '아동복지법'에 근거한 후생성 관할의 0~5세아 보육원 체제로 2개 부처에서 3~5세 유아를 중복 관리하는 이원화 체제를 답습하고 있다. 동일

한 교육 대상을 두고 교육과학기술부의 유아교육정책과 보건복지부의 보육정책으로 이원화 되어져 있다(양경수, 2000). 이러한 유아교육의 이원화 체제의 업무중복문제는 그동안 국가주도의 교육개혁이 수립될 때마다 수없이 논의되고 유아교육법 제정 등의 형태로 추진되어 온 유아교육 분야의 최대 정책과제이다. 1997년과 1999년 두 차례에 걸쳐 의원입법형식으로 발의되었던 ‘유아교육법안’은 2000년대 한국 유아교육정책의 근간이 될 수 있는 중요한 법안으로서 유아학교제도를 도입하여 교육사업과 보육사업의 이중구조로 되어있는 현행체제를 ‘3세 이상 유아에 대한 교육과 3세 미만 영아에 대한 보육’으로 정리하고 일원화하려는 시도였다(김혜련, 2001). 그러나 부처간 갈등으로 무산되었으나 2004년 1월 8일 유아교육법이 제244회 임시국회 6차 본회의를 통과하였고, 대통령의 재가를 거쳐 공포되었다(교육인적자원부, 2004). 이 법의 제정을 통해 유아교육 공교육체제 구축을 위한 법적·행정적·재정적 근거 마련, 만5세아 무상교육 의무화, 중일반 지원을 위한 법적 조항 등 법적 근거가 마련되었다(이원영, 2004). 그러나 유아교육법이 제정되었음에도 불구하고, 법제정 이후 관할부처가 이원화되어 발생하는 갈등으로 인한 문제점 등에 대한 논의가 여전히 필요한 실정이다(박상진, 2007).

이 연구의 목적은 이원적 체제로 발전되어 온 유아교육정책의 체계적인 검토와 유아교육기관의 관련 제도 및 관련법규의 문제점을 고찰하고 영유아 교육 선진국의 유아교육 연구를 통해 그 시사점을 찾아보며 향후 우리나라 유아교육체제의 통합가능성을 살펴보면서 우리나라 미래의 인적자원이 될 영유아가 체계적이고 질적인 교육을 평등하게 받을 수 있도록 국가적 관심을 촉구하면서 선진화된 유아교육이 실현될 수 있는 유아교육정책기반 조성에 기여하고자 하는데 있다.

2. 연구 문제

본 연구의 목적에 따라 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

- 첫째, 유아교육기관의 법제적 기초는 어떠한가?
- 둘째, 외국의 유아교육제도로부터의 시사점은 어떠한가?
- 셋째, 한국의 유아교육 이원화 정책의 현황 및 문제점은 어떠한가?
- 넷째, 유아교육 및 행정 관계자들의 의견은 어떠한가?
- 다섯째, 미래지향적 유아교육 교육정책의 과제와 전망은 어떠한가?

3. 연구의 방법

가. 문헌연구

본 연구에서는 유아교육기관의 이원화 정책에 대해 교육정책과 보육정책에 대한 효율적인 유아교육정책에 대한 개선과 향후 정책의 방향에 대한 연구를 위해 문헌 분석의 방법을 사용하였다. OECD 국가들의 유아교육 및 보육제도의 비교 분석을 위한 선행연구 및 연구보고서, 세미나 자료와 ‘유아교육법’, ‘영유아보육법’, 유아교육과 보육사업에 관한 전문서적과 교육과학기술부와 보건복지부 관련 학술회의 자료와 연구보고서, 육아정책에 관한 자료, 각종 관련 법령과 논문, 그리고 유아교육관련 사이트를 참고하였다.

나. 면담 조사

우리나라 유아교육정책의 이원화에 대한 개선 방안을 모색하기 위해 본 연구는 유아교육을 담당하는 교육청 관계자와 보육정책을 담당하고 있는 도청 관계자, 유아교육기관별 원장과 교사들 중 면담 대상자를 선정하여 면담조사를 실시하였다. 면담 대상자는 총 11명이다.

<표 I -1> 면담자 현황

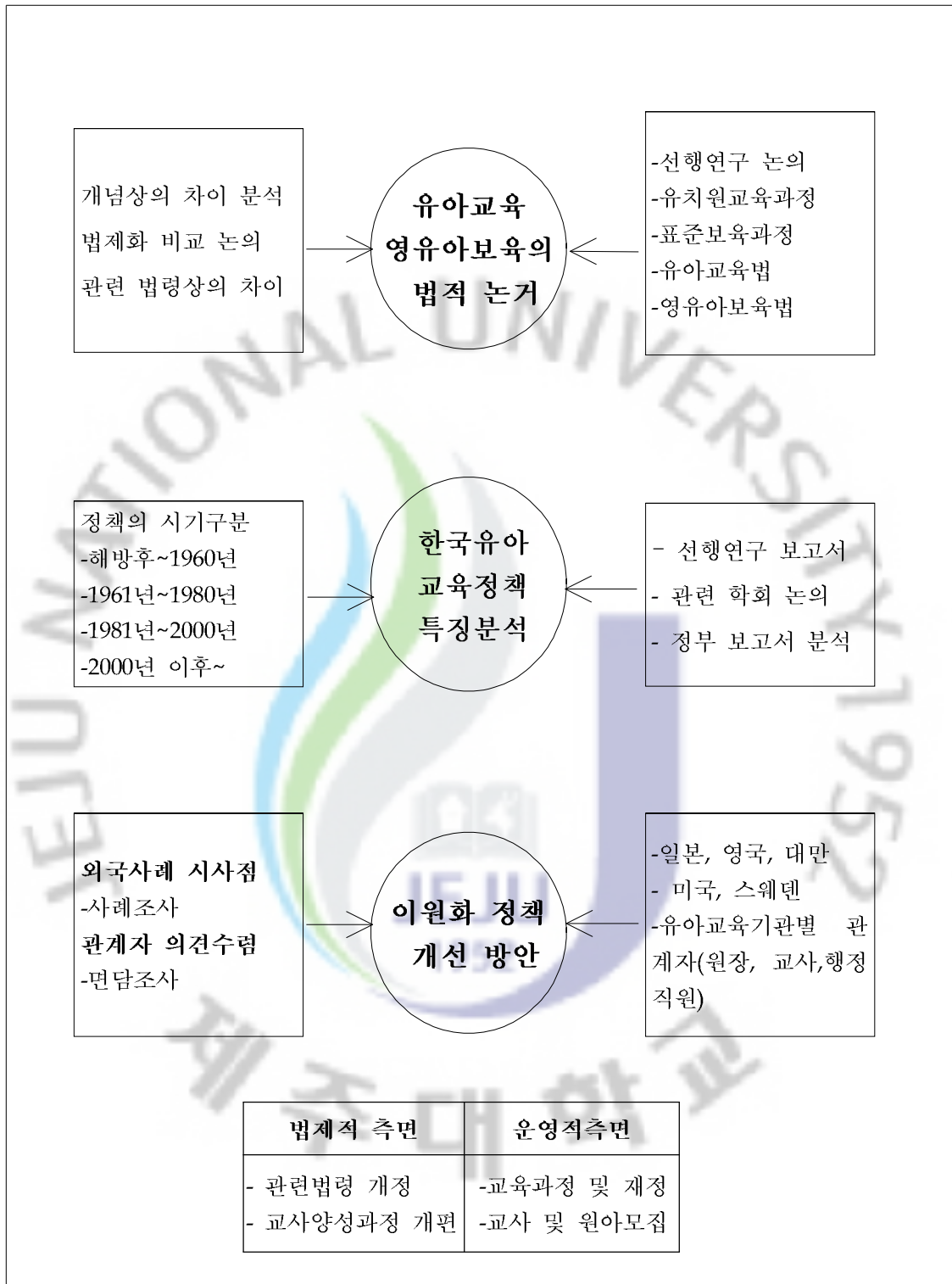
면담자	면담자 직책	연령대
-----	--------	-----

A원장	공립유치원 원장	50대
B원장	사립유치원 원장	40대
C원장	대학부설유치원장	50대
D원장	공립어린이집 원장	40대
E원장	민간어린이집 원장	40대
A교사	공립유치원 교사	30대
B교사	사립유치원 부장교사	30대
C교사	국공립어린이집교사	30대
D교사	법인어린이집교사	30대
A행정담당직원	유치원행정	40대
B행정담당직원	보육시설 담당	40대

<표 I -1>면담은 사전 허락과 약속에 따라 직접 방문한 인터뷰와 전화 인터뷰로 하였으며, 2010년 4월 2일부터 4월 30일에 걸쳐 이루어졌다. 유아교육 이원화 정책에 관한 관련 전문가와 현장의 원장과 교사 그리고 행정업무 담당자의 인식을 알아보기 위한 면담 질문은 법제적 측면, 운영적 측면으로 구성하였으며, 하위변인의 내용은 <표 I -2>와 같다.

<표 I -2>면담질문의 영역 별 하위변인

영역		면담질문 하위변인
법제적 측면	관련 법령	유치원과 어린이집 관련법 비교
	교사양성과정	유치원과 어린이집 교사의 자격
운영적 측면	교육과정 운영	표준보육과정과 유치원교육과정의 비교
	재정운영	유치원의 e-유치원시스템과 어린이집의 표준보육행정시스템
	교사	유치원과 어린이집 교사의 전문성 및 연계방안
	원아모집	유치원과 어린이집의 취원 대상



[그림 I-2] 본 연구의 분석틀

4. 용어의 정의

가. 영유아

이 연구에서는 영유아를 만0~5세아로 정의하여 사용하고자 한다. 이는 현행 유아교육법의 유아와 영유아보육법의 영유아가 모두 포함된 개념이다.

나. 유아교육기관

이 연구에서는 유아교육기관을 만3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 교육하는 학교인 유치원과 6세 미만의 취학 전 아동을 보호자가 근로 또는 질병 기타사정으로 보호하기 어려운 경우 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 시설인 어린이집을 포함한다.

II. 유아교육기관의 법적 기초

1. 유아교육 · 영유아보육의 개념

가. 사전적 의미의 유아교육 · 영유아보육의 개념

1) 유아교육

유아교육이란 교육의 대상을 유아로 보기 때문에 붙여진 이름이지만 교육학 사전에 따르면 취학 전 2-3년간 교육으로 유아교육의 연령범위를 만3세~만5세로 정의하고 있다. 유아교육법 제1장 제2조에서는 “유아”라 함은 만3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이라고 정의하고 있다. 유아교육의 본질은 유아의 전인적 발달을 통합적이고 조화롭게 이루기 위해 유아기가 아니고서는 발달시킬 수 없는 독특한 교육적 경험을 제공하는 데 있다. 넓은 의미에서 유아교육은 출생에서부터 초등학교 저학년(8세)까지의 유아들을 대상으로 가정이나 사회에서 이루어지는 비형식적 교육과 유치원, 어린이집 등 유아교육기관과 초등학교 저학년에서 체계적으로 실시되는 형식적 교육을 모두 포함한다. 유아교육은 흔히 ‘early child education’으로 표현하고 있지만 엄밀한 의미에서 ‘early child care & education’ 혹은 ‘early childhood educare’로 표현하는 것이 더 바람직할 것으로 판단된다 (이기섭, 2010).

2) 영유아보육

사전적 개념으로 볼 때 영유아보육은 영아(infant and toddler)와 유아(young child)를 대상으로 보호(care)와 교육(education)하는 일련의 활동을 의미한다. 보육이란 아동이 가지고 태어난 잠재력을 발휘할 수 있도록 보호적 분위기를 조성하고 아동의 기본욕구를 충족시켜 주는 생활지도를 수행하는 것을 말하며, 탁아보다 더 폭넓은 개념으로 사용된다. 우리나라에서는 1970년대에 보건사회부에서 관장했던 “어린이집”이 보육의 기능을 담당한 기관이라 볼 수 있다. 이 때의

보육은 아동들에게 단순한 보호차원의 서비스를 제공해 주던 것으로, 보육시설은 빈민아동을 위한 시설로 시작되어 보호자가 직접 보육하기 어려운 아동으로서 보호자가 위탁한 저소득층, 농어촌 아동을 대상으로 한 ‘보호’기관으로 인식되어 왔다.

나. 통합적 의미의 유아교육·영유아보육의 개념

유아교육과 보육(ECEC: Early childhood education and care)의 개념은 모든 국가에서 의무교육이 시작되는 만6세 이전의 영유아를 위해 제공되어지는 일체의 보호와 교육이 포함된다. 여성의 사회참여확대에 따른 영유아보육수용의 증가와 질 높은 보육서비스의 필요에 따라 영유아보육은 전문적인 사회복지 서비스로서 학령 전 영유아를 대상으로 보호와 교육적 서비스가 통합된 서비스를 제공해 주는 것으로 바뀌어 왔다. 이러한 개념의 변화는 다양한 보육시설과 보육서비스에 대한 가정과 사회의 욕구변화, 아동을 보는 사회 복지적, 교육적 시각 등의 변화에 기인할 수 있다. 아동발달에 관한 많은 연구가 이루어지면서 이러한 연구 성과는 아동복지의 필요성에 대한 인식을 확장시키는데 기여하였다. 즉, 아동발달 초기에 적절한 복지조치를 받으면 더 나은 발달적 성취를 이룰 수 있으나, 그렇지 않으면 발달적 손상을 경험하여 그 이후의 발달에 심각한 영향을 미쳐 돌이킬 수 없는 결과를 초래한다고 보고 있다. 이러한 영향은 아동자신의 복지뿐만 아니라 사회 전체 복지에도 영향을 미친다는 것이다.

현대의 핵가족, 맞벌이 가정, 한부모 가정 등 다양한 가족형태의 등장으로 유아교육기관에서의 보호와 교육에 대한 중요성이 커지고 있다. 유아교육기관을 활용하는 부모의 증가, 대상연령의 확대, 보육의 유형의 다양화, 보육의 정치적 쟁점화, 세계 보육환경의 변화 등의 이슈를 통해 보육의 개념은 가정복지의 일환으로, 아동들이 스스로 지니고 태어난 잠재력을 최대한 개발하여 바람직하게 발달, 성장해 나갈 수 있도록 하는 보호와 교육의 서비스를 제공하는 것으로 확대되고 있다.

유아교육은 정의상에 나타난 교육대상이 영아와 유아를 포함한 초등학교 저학

년 아동인 점에서 볼 때 보호와 교육을 병행하는 형식적·비형식적 교육을 의미하고 있다. 이렇게 유아교육과 영유아보육은 거의 동일한 개념이다. 이 두 용어를 분리하여 사용하는 것은 유치원과 어린이집이 철저하게 이원화되어 있는 우리나라를 비롯한 몇몇 나라들의 독특한 현상으로 보여진다. 즉, 유치원은 교육과학기술부에서 유아를 대상으로 주로 교육을 하므로 유아교육개념에 가깝고, 어린이집은 보건복지부 관할에서 영아와 유아 및 방과 후 보육아동을 대상으로 장시간 보호와 교육하므로 영유아보육의 개념에 가깝다는 잘못된 통념 때문에 야기된 현상이다.

Curtis는 “현대에서는 보호와 교육을 따로 논의하기보다는 어떻게 좀더 질적으로 좋은 프로그램을 투입하느냐로 논점이 모아지는 것이 당연하다”고 했으며, Harttug는 “탁아와 교육에 대한 용어에 구분을 두기보다는, 그 지역사회의 부모와 어린이를 위한 활동을 유아교육이라고 말하기 때문에 자연스럽게 사회적인 맥락에서 교육과 보호를 생각한다”고 말했다.

또한 Travis도 기존의 care가 유아교육 요소를 지닌 프로그램으로 확대되어야 할 필요가 있다는 주장과 함께 교육과 보호는 떨어질 수 없는 개념이라고 강조하였고, Peter Moss는 “질적인 보육은 교육적인 것이며 직적인 교육은 보육”이라고 주장하고 있다. 아동을 보호하고 교육한다는 의미로 보육에 포함되는 서비스는 교육, 영양, 건강, 안전 등 아동에게 직접적으로 제공되는 것과 보호자, 혹은 의사 결정자로서의 부모에 대한 서비스와 지역사회와의 교류까지 포괄하여 보육의 효과를 높이고 가정과 지역사회의 복지에도 공헌하는 것을 포함하며, 과거 탁아프로그램과 교육프로그램 간을 구분할 필요 없이 보호와 교육은 불가분의 관계라는 점이 강조되고 있다. 이와 같은 보육에 대한 인식의 변화를 정리해 보면 <표 II-1>와 같다.

현대의 보육서비스는 더 이상 취업모나 저소득층 가정의 욕구를 충족시키기 위한 것만이 아닌 보편적인 복지서비스로 인식이 전환되었고 여성의 자아실현이라는 측면보다는 아동의 기본적인 권리 보장이라는 아동복지의 측면이 강조되고 있다. 이와 같이 보육과 교육의 개념변화에서 볼 때 교육과 보호의 기능이 상호 보완적으로 이루어져야 한다고 보고 있다.

<표II-1> 보육에 대한 인식의 변화

	과거	현재
서비스 범위	사회적 서비스	대중사회의 공익사업
책임의 소재	국가의 책임	부모와 공적·사적 지원체계의 공동 책임
보육대상	저소득층 가정의 자녀	필요로 하는 모든 계층의 자녀
보육대상을 보는 관점	수령인, 수혜자	소비자, 후원자
운영자금	공공자금	공공자금으로 이루어지는 서비스만은 아님
보육시설 설치기준	아동을 위한 국가적 법적 규제장치로서 보육시설 허가제	부모들의 욕구와 취향에 맞는 보육시설을 선택하는 소비자 보호제도
보육프로그램	빈곤가정에 제공하는 모든 서비스 전달	사회계층과 무관한 모든 부모들의 다양한 요구에 맞춘 서비스 제공
보육에 대한 관점	보육시설보다는 하루종일 일하지 않는 부모가 아동을 돌보는 것이 이상적	부모의 취업유무와 관계없이 아이들에게 유익하기 때문에 보육시설 이용
보육시설의 형태	사회나 사회적 서비스체계에 있어야 함	모든 가정이 이용할 수 있는 보육시스템은 국공립 또는 사립기관에 의해 운용되는 가정보육시설, 유치원, 종일반 등 다양한 종류의 보호 형태를 포함

자료: 홍인혜(2005), 성신여자대학교 대학원 박사학위논문.

우리나라의 보육정책과 교육정책의 혼란은 보육이 먼저냐 교육이 먼저냐는 이분법적인 발상과 의식에서 표출되는 갈등에서 시작된다고 볼 수 있다. 현재 보육시설과 유치원에서 사용하는 보육과 교육의 개념은 서로 상이하거나 혼용되어 사용되어지고 있다. 보육시설에서의 교육에 대한 욕구가 증대되고, 유아교육기관에서는 연령 하향화와 종일제 운영에 따른 보호욕구의 필요성이 증가함으로써 보호와 교육에 대한 통합적인 개념으로써 보육을 인식하기 때문이다. 이미 현장에서는 보호와 교육을 통합한 패러다임을 가지고 진행되고 있다.

2. 유아교육의 제도화 과정 및 관련법제

가. 유아교육의 제도화 과정

1) 유아교육법(법률)의 제정까지의 논의

유아교육법의 입법과정은 1997년 대통령자문 교육개혁위원회의 ‘유아교육의 공교육체제 확립방안’에서 시작되었다고 할 수 있다. 당시 많은 선진국들은 유아교육의 대상 연령을 만3세까지 하향 확대하고 있었다. 이러한 추세에 호응하여 한국도 1997년 6월 대통령 자문기구인 교육개혁위원회에서 유아학교 체제의 단계적 구축, 유아교육법 제정 등을 내용으로 하는 ‘유아교육의 공교육체제 확립방안’을 발표하였다. 그리고 이 방안은 당시 국회의 교육관련 대선 공약으로 채택되어 1997년 11월에 의원입법으로 유아교육법안이 국회에 상정되었다(이덕남, 2007).

유아교육법의 국회 내 입법과정은 시간이 많이 걸리고 매우 힘든 과정이었다. <표 II-2>과 같이, 지난 1997년 제15대국회(1996-2000년)에서 김원길 의원은 “유아교육을 개혁하여 아동에게는 질 좋은 보호와 교육을, 학부모에게는 마음 놓고 일할 기회를, 그리고 사교육비 부담을 덜어줄 수 있도록 하기 위하여, 현행 유아교육시설과 보육시설을 통합하고 학부모의 선택폭을 넓히며 국가의 지원 아래 질 높은 유아교육과 보호를 할 수 있는 유아학교제도를 신설하자”는 취지에서 유아교육법을 처음 발의하였다. 그 후 이 법안은 교육위원회의 안건으로도 상정되지 못하였다. 그 후 1999년 9월에 정희경 의원이 다시 대표 발의하여 유아교육법안이 2차로 국회에 상정되었다. 보육계는 이 때 유아교육법과 대응되는 영유아보육법을 법사위에 상정하지 않을 터이니 유아교육법도 교육위원회를 통과시키지 말라는 조건을 내걸므로 총선을 의식한 국회의원들이 소극적으로 대응하게 되었고, 2000년 5월 제15대 국회 폐회로 김원길 의원안과 정희경 의원안은 자동 폐기되었다.

제16대국회(2000-2004)에서는 이재정 의원안이 발의되어 공청회까지 거쳤지만 교육위원회 법안심사소위원회에 상정도 되지 못하였다. 이재정 의원안에 ‘각종학교’조항이 삽입되어 미술학원을 각종학교로 인정하는 내용이 삽입되었고, 유치원을 유아학교로 바꾸는 조항은 삭제되었다. 유아교육법이 절실하게 필요하지만, 유아교육의 모법에 사실 미술학원을 포함시킬 수 없다는 유아교육계의 강력한

반발 때문이었다.

<표 II-2> 유아교육법 제정 관련 국회 논의 과정

국회	유아교육법 주요 논의 과정
15대 국회	<p>1. 김원길 의원 대표발의(1997.11.6) 유아교육을 개혁하여 아동에게는 질 좋은 보호와 교육, 학부모에게는 마음 놓고 일할 기회를, 그리고 사교육비 부담을 덜어줄 수 있도록 하기 위하여, 현행 유아교육시설과 보육시설을 일원화하고 학부모의 선택폭을 넓히며 국가의 지원 아래 질 높은 유아교육과 보호를 할 수 있는 유아학교제도를 신설하자는 것임. 제185회 국회 교육위원회(1997.11.7)와 보건사회위원회(1997.11.7)에 회부, 교육위원회(1997.11.13)에 상정, 임기만료 자동폐기(2000.5.29)</p> <p>2. 정희경 의원 대표발의(1999.9.1) 유아의 보육기능과 교육기능에 관한 소관부처와 그 근거법령이 서로 다른 데서 비롯되는 인적·물적 자원의 중복·비효율성을 개선하고, 유아의 보호와 교육에 대한 높은 사립의존도 및 소익자부담의 원칙으로 인한 학부모의 경제적 부담의 완화와 저소득가정 유아의 보육 및 교육의 지원에 필요한 유아공교육체제를 마련함으로써 유아의 균형적이고도 조화로운 발달과 성장을 안정적으로 도모하려는 것임. 제207회 국회 교육위원회(1999.9.10)와 보건복지위원회(1999.9.10)에 회부, 임기만료 자동폐기(2000.5.29)</p>
16대 국회	<p>3. 이재정 의원 대표발의(2001.12.6) 유아교육이 대상 아동이나 프로그램 운영면에서 초·중등교육과 현저하게 다름에도 불구하고 “초·중등교육법”에 부속적으로 규정되어 있는 데서 파생되는 문제점을 해소하고, 맞벌이 부부의 증가와 핵가족화 등 사회·경제적 변화에 맞추어 유아 보호자의 사회·경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 하며, 유치원의 공교육 기능의 강화를 통하여 유아의 균형적이고 조화로운 발달을 조장하려는 것임. 제225회국회(임시회) 제1차 교육위원회(2001.12.7)와 보건복지위원회(2001.12.7)에 회부, 제1차 교육위원회(2002.4.15)에 상정, 검토보고와 대체토론</p> <p>4. 김정숙 의원 대표발의(2003.4.1) 국가인적자원개발에 대한 범국가적인 관심이 높고 유아교육에 대한 국가 책임이 확대되고 있는 세계적 흐름에도 불구하고, 유아교육체제가 여전히 『초·중등교육법』에 부속적으로 규정되어 발생하는 많은 문제점을 해소하고, 국가 인적자원 관리 체제의 기본틀을 유아단계부터 체계화하고, 유아의 교육과 보호에 대한 공교육체제를 마련함으로써 유아의 균형적이고 조화로운 발달을 조장함과 아울러, 보호자의 사회·경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하기 위하여 이 법을 제안함.</p>

	<p>제238회국회(임시회) 제4차 교육위원회(2003.4.2)와 보건복지위원회(2003.4.2)에 회부, 제4차 교육위원회(2003.4.17)에 상정, 검토보고와 대체토론, 제8차 교육위원회(2003.4.28) 공청회 개최</p> <p>5. 교육위원장 제안(2003.12.8) 제243회국회(정기회) 제9차 전체회의(2003.12.8) 상정,</p> <p>6. 제244회국회(임시회) 제1차 교육위원회(2003.12.11)에서 법안심사소위원회에서 심사중인 2건의 법률안을 본회의에 부의하지 아니하기로 함, 이 2건의 법률안의 내용을 통합·조정하여 위원회 대안으로 제안, 법제사법위원회(2003.12.19)에 상정하여 수정가결</p> <p>7. 황우여 의원 발의(2004.1.8) 제244회국회(임시회) 제6차 본회의 통과(공포 후 1년이 경과한 날부터 시행), 정무이송(2004.1.16) 후 유아교육법(법률 제7120호) 공포(2004.1.29), 시행(2005.1.29) * 유아교육법시행령 입법예고(2004.6.8, 교육인적자원부공고 제2004-46호) 2004. 6. 28 까지 의견수렴 유아교육법시행령(대통령령 18690호) 제정(2005.1.29), 시행(2005.1.30)</p>
17대 국회	<p>8. 안상수 의원 대표발의(2004.9.13) 국가 및 지방자치단체로 하여금 셋째 이후 자녀인 유아의 교육에 필요한 비용을 부담할 수 있도록 함(안 제26조제2항 신설). 제250회 교육위원회(2004. 9.14)에 회부되어 (2005.4.19)상정, 본회의 심의에서 임기만료폐기(2008.5.29)</p> <p>9. 안명옥 의원 대표발의(2005.6.16) 유치원의 장은 교육하고 있는 유아 및 교직원에게 성폭력예방교육을 정기적으로 실시하여야 함(안 제13조의2 신설). 교육위원회에 (2005.6.17)회부되어 (2005.9.7)상정, 제265회 국회 임시회 제1차(2007.2.26)·제2차(2007.2.27)·제3차(2007.3.2)법안심사소위원회에 (2007.3.2)상정, 본회의 심의에서 임기만료폐기(2008.5.29)</p> <p>10. 이인영 의원 대표발의(2005.11.24) 제256회 유아교육발전기본계획의 수립·추진, 교육위원회(2005.11.25)에 회부 안 제3조의2제3항제2호에서는 ‘유아교육발전기본계획’에 포함될 사항으로 “유치원과 보육시설간의 운영 및 교육과정의 연계대책 강구”를 규정 본회의 심의에서 임기만료폐기(2008.5.29)</p> <p>11. 제267회 국회(임시회) 제1차 전체회의 (2007-04-12) 2008.5.29 임기만료폐기 2005.12.31 교육위원회 회부 안면옥 의원 대표발의 무상교육의 대상에 둘째이후 자녀인 유아와 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」에 따라 입양된 유아를 추가함(안 제24조제1항).</p> <p>12. 김영숙 의원 대표발의(2006.1.18) 유치원 운영의 자율성을 높이고, 지역 실정과 특성에 맞는 유아교육을 실</p>

	<p>시할 수 있도록 하기 위하여 교원대표, 학부모 대표 및 지역인사로 구성하는 유치원운영위원회를 국·공립유치원은 심의기구, 사립유치원은 자문기구로 설치·운영하도록 함(안 제8조의2 신설). 임기만료폐기(2008.5.29)</p> <p>13. 안명옥 의원 대표발의(2006.5.26) 제259회 교육위원회에 2006.5.26 회부, 제267회 국회 (임사회) 제4차 전체회의 (2007.4.23)에 상정, (2007.6.25)처리 본회의에 부의 하지 않기로 의결하여 (2007.9.20)폐기 국가 및 지방자치단체는 교원의 자질향상 및 임무제고 등을 위하여 특수 교육 등에 관한 사항이 포함된 교육 및 연수를 정기적으로 실시하도록 함. (「유아교육법 일부개정법률안」 제23조의2).</p> <p>14. 이군현 의원 대표발의(2006.11.3) 262회 교육위원회 2006.11.6 회부, 제265회 국회 (임사회) 제2차 전체회의 (2007.2.22)상정, (2008.5.29)임기만료폐기 수석교사 및 선임교사제를 초·중등학교뿐만 아니라 유아교육에도 이를 동등하게 적용하려는 것임. (2008.5.29)임기만료폐기</p> <p>15. 정부(2007.1.3)에서 교육위원회에 (2007.1.7)회부, (2007.2.22)상정, 교원자격 관련 제한 근거인 자격증의 박탈에 관한 사항을 법률에 직접 규정하고, 교원의 자격검정에 관한 법률적 근거를 마련함으로써 재량행위를 투명하게 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임. (2008.5.29)임기만료폐기</p> <p>16. 안명옥 의원 대표발의(2007.3.30) 범죄의 위협으로부터 어린이를 보호하기 위하여 유괴예방 안전교육을 실시하고 어린이 보호구역에 폐쇄회로 텔레비전 등의 설치를 의무화하는 규정을 신설함(안 제19조의2 및 제19조의3 신설). 교육위원회에 (2007. 4.30)회부, (2007.6.21)상정, (2008.5.29)임기만료폐기</p> <p>17. 정부에서(2007.11.7)발의, 교육위원회 2007.11.8 회부, 「초·중등교육법」과 체계를 맞춰 수업료 등 교육비용, 그 밖의 납부금의 정수 등에 관하여 필요한 사항을 개선·보완하는 한편, 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하려는 것임. (2008.5.29)임기만료폐기</p>
18대 국회	<p>18. 정부에서(2008. 11.28)발의 (2008.12.1)교육과학기술위원회에 회부, (2009.12.21)상정, (2010.3.2)대안폐기 부처중심의 책임 있는 행정체제를 구축하기 위한 정부위원회 정비계획에 따라 운영의 실효성이 감소한 유치원교원자격검정위원회를 폐지하려는 것임.</p> <p>19. 정부에서(2009. 7.29)발의 교육과학기술위원회 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰고 복잡한 문장은 체계를 정리하고, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 제정(법률 제7849호, 2006. 2. 21. 공포, 7. 1. 시행) 취지에 맞게 관련 규정을 정비하려는 것임. (2010.3.2)대안폐기</p> <p>20. 정부에서(2009.11.20)발의</p>

	<p>유아의 무상교육 및 유아교육 학비 지원 업무의 원활한 추진을 위하여 지원 신청 가구의 소득 정보를 파악하기 위한 조사·질문과 금융정보 조회가 가능하도록 하고, 지원 업무의 전산시스템을 구축하는 등 현행 제도의 보다 효율적인 운영을 위하여 필요한 사항을 정하려는 것임. 교육과학기술위원회에(2009.11.23)회부, (2009.12.21)상정, 본회의 심의 (2010.3.2), (2009.12.24)대안 폐기</p> <p>21. 교육과학기술위원장(2010.2.25)발의 교육과학기술위원회에 (2009.12.24)상정, (2010.2.24)수정가결됨, 유아의 무상교육 및 유아학비 지원가구의 소득 정보를 파악하기 위한 조사·질문과 금융정보 조회가 가능하도록 하고, 정부위원회 정비계획에 따라 유치원교원자격검정위원회를 폐지하며, 법 문장을 누구나 쉽게 읽고 이해할 수 있는 법률을 만들려는 것임. (2010.3.2)원안가결.</p>
--	--

자료: 이덕난(2007), 중앙대학교 대학원 박사학위 논문, 재구성.

이에 한나라당 김정숙 의원은 유아교육법 안에서 각종학교를 삭제하고 유치원을 유아학교로 개칭하는 내용을 넣어 2003년 4월 1일 다시 법안을 발의하였다.

김정숙 의원안은 역사적으로 중요한 의미를 갖게 되는데 그 이유는 민주당 분당과정에서 이재정 의원이 비례대표 의원직을 상실하였기 때문이었다. 김정숙 의원안(2003.4.1)으로 유아교육법 제정 작업이 가능해진 후 2003년 12월 11일 여러 번의 교육위원회를 거쳐 격렬한 논의를 거치다가 교육위원회 법안심사소위원회 및 교육위원회를 거쳐 교육위원장 대안(代案)으로 유아교육법을 제안하기로 의결되었다(윤영탁, 2003).

같은 해 12월 19일 법제사법위원회에 ‘유아교육법안(代案)’이 상정되었으나, 보육계의 강력한 반대로 법제사법위원회 본회의에서 다시 법안심사소위원회로 회부되었다. 그 후 법사위는 12월 26일 다시 열릴 예정이었으나 12월 24일 오후 4시까지 영유아보육법 전문개정안은 안건으로 상정되었으나 유아교육법안은 상정되지 못하였다. 24일 오후 4시 30분부터 5시 30분까지 김기춘 법사위원장, 윤영탁 교육위원장, 김용균 한나라당 간사, 최용규 열린우리당 의원, 이원영 유아교육대표자연대 의장, 최종희 원장, 신은수 교수, 양옥승 교수, 이병래 교수 간의 긴박한 교류 끝에 오후 5시 50분에 전격적으로 안건으로 상정되었다. 그러나 12월 26일 법사위원회를 통과한 유아교육법은 다시 보육계의 강력한 반발로 본회의 안건으로 상정되지 못하였다.

결국 해를 넘긴 유아교육법은 2004년 1월 8일 제244회국회(임시회) 제6차 본회의에서 황우여 의원이 발의한 ‘유아교육법안(代案)에 대한 수정안’이 가결되었다.

정부로 이송된 수정대안은 2004년 1월 29일 공포되었고, 공포 후 1년 이 경과한 2005년 1월 29일 시행에 들어갔다. 유아교육법시행령[제정2005.1.29 대통령령 18690호]은 입법예고(2004.6.8)를 거친 뒤 2005년 1월 29일 제정되어 다음날부터 시행에 들어갔다. 법률 공포 이후 시행일까지 1년 동안 동법시행령 및 동법시행규칙[제정 2005.2.24 교육인적자원부령 854호] 제정과정을 거치는 과정에서도 유아대상 미술학원에 대한 무상교육비 지원 등을 둘러싸고 많은 진통을 겪었다.

이처럼 2004년에 유아교육법이 제정되기까지는 무려 6년여의 시간이 소요되었다. 그 원인으로는 유아교육계, 보육계, 유아대상 미술학원계 사이의 깊은 갈등과 이로 인한 국회의 소극적인 태도, 언론의 관심 부족 등이 지적되고 있다. 이렇게 제정된 유아교육법의 제정이유는 “국가 인적자원 관리 체제의 기본 틀을 유아단계부터 체계화하고, 유아의 교육에 대한 공교육체제를 마련함으로써 유아의 균형적이고 조화로운 발달을 조장함과 아울러, 유아 보호자의 사회·경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하려는 것.”에 있다. 법규상으로는 “공교육제도로의 유아교육의 정착, 교육기회균등과 형평성 확보, 맞벌이 부모의 선택권 확대, 공교육으로서 유아교육의 내실화 도모” 등의 4가지로 볼 수 있다(김형기, 2004). 그러므로 유아교육법 제정의 의의는 “유치원 관련법조항의 정비, 유아교육 공교육체체구축을 위한 법적·행정적·재정적 근거의 마련, 만 5세아 무상교육의 의무화, 만 3,4세아 유아교육비의 전부 또는 일부 지원, 종일제 운영 지원을 위한 법적조항 마련, 유치원 교사 인건비 지급에 대한 법적 근거 마련, 유아교육진흥원의 설치”등이라고 할 수 있다(이원영, 2004).

2)유치원 유아교육과정(고시)의 변화과정

가) 제1차 유치원 교육과정(1969. 2. 19.)

대한민국 수립 후 민주주의를 건국이념으로 하는 새 정부는 교육에 있어서도 일본적인 것을 배격, 일소하고 민족적 의식과 정신을 기초로 그 위에 민주주의 원리를 추구하는 교육적 신념으로 교육문제를 해결해 나가려고 하였는데 이것이 새교육의 원리이며 목표라고 할 수 있다.

1996년 7월 15일 문교부는 유치원 교육과정을 만들기로 결정하고 전문가와 문교부 교육과정 심의운영위원회 심의를 거쳐 1969년 문교부령 제207호로 유치원 교육과정령이 공포되었다. 일반 목표는 건강한 신체와 건전한 정신으로 행복하게 생활할 수 있는 유능한 한국 국민이 될 기초를 닦음을 목적으로 한다. 교육과정 구성은 건강, 사회, 자연, 언어, 예능의 5개 생활영역으로 나뉘어 교육과정의 일반기준을 제시하였다. 제1차 유치원 교육과정의 취지는 유아의 바람직한 성격형성을 위한 유아의 욕구와 흥미에 알맞은 환경을 만들어 주는 데 있었다. 유치원의 특수한 목적을 구현하기 위해서 교과 중심의 교육에서 벗어나, 종합적인 교육을 실천하도록 교육과정을 조직하였다. 유치원의 교육일수는 연간 200일 이상, 하루 교육 시간은 3시간(180분)을 기준으로 각 유치원에서 기후, 계절, 유아의 발달 정도, 학습 경험, 학습 내용의 성격 등을 감안하여 설정에 맞추어 조정하도록 하였다. 교육과정 운영은 각 지역 실정에 맞는 교육과정을 창의적으로 재구성하도록 융통성과 신축성을 부여하였다. 교육방법으로 유아의 흥미 중심, 놀이 중심과 개인차에 따른 교육이 이루어지도록 강조하였다. 또한 유아의 학습 특성을 고려하여 5개 생활영역과 하루 일과를 통합적으로 운영하도록 하고, 다양하고 균형 있는 활동과 가정과의 긴밀한 협력을 등을 강조하였다.

제1차 유치원 교육과정은 미국에서 발달된 유치원 교육내용을 그대로 수용해 왔고, 특별한 이론 구성의 단계를 밟지 않고 이미 성립된 내용을 그대로 받아들였기 때문에 내용 구성에 있어 발달과정을 설명할 자료를 갖지 못하였다. 또한 세부운영지침 및 교수학습 자료를 충분히 마련하지 못해 일선 유아교육기관에서는 형식적으로 이 교육과정령을 따르고 있어 문제점을 내포하게 되었다.

나) 제2차 유치원 교육과정(1979. 3. 1.)

1979년 3월 1일 문교부 고시 제424호로 제2차 유치원 교육과정이 공포되었다. 제2차 유치원 교육과정은 당시의 각급 학교 교육과정에서 강조하고 있던 국민교육현장 이념을 기초로 하여 국민적 자질의 함양, 인간 교육의 강화, 그리고 지식·기술교육의 쇄신을 기본 방침으로 두고 자아실현을 부각시키고, 국가 의식의 고양과 민주적 가치의 습득을 학교교육의 일반 목표로 제시하였다. 세계속의 한국인으로 성장하기 위하여 도시화·산업화가 우선될 것을 전망하고 지식·기술

교육의 쇄신을 기본 방침으로 한 것이었으므로, 이에 따른 비인간화 경향을 극복하기 위하여 인간 교육의 강화와 자아실현을 강조하였다. 유치원 교육과정의 목표는 타인과 잘 사귀고, 더불어 생활하는 것을 즐기게 하며, 표현능력, 올바른 습관과 태도의 함양, 탐구능력, 언어 구사력, 기초적인 운동 능력, 건강 및 안전 생활 습관을 기르는 것이었다. 사회·정서발달 영역, 인지발달영역, 언어발달영역, 신체 발달 및 건강영역으로 전인적 발달을 강조하여 영역을 구분한 것이 특징이었다. 교육일수와 시간은 제1차 교육과정과 동일하고, 운영지침 역시 같은 맥락에서 이루어졌으며, 제1차 교육과정에 비해 정서발달과 인지발달을 새롭게 강조하고, 1969년에는 포함되지 않았던 논리·수학적 개념 형성, 표상 능력 등이 포함되었다. 이는 그동안 유치원 교육에서는 유아의 정서 발달을 꾸준히 도모해 왔으며, 1970년대부터 인지발달을 강조하는 세계적 추세에 힘입었기 때문이었다고 볼 수 있다. 제2차 유치원 교육과정은 연간 교육일수가 200일, 주당 교육시간은 18~24시간, 하루 학습 시간은 3~4시간으로 하고, 유아와 지역사회, 학교의 실정에 적합한 계획과 운영, 통합적 학습, 유아의 흥미 중심, 놀이 중심, 개인차에 의한 학습, 가정과의 연계 등을 운영 방침으로 제시하였다. 제2차 교육과정의 두드러진 특징은 1970년대의 추세에 맞추어 인지 발달의 강조였고 유치원 교사용 지도서를 보급하였다는 점이다.

인지발달 영역을 강조한 제2차 유치원 교육과정이 현장에서 적용하기 어려운 점이 지적되었고 일선 교사들을 위하여 단원을 설정하여 제시하는 등 각 교육위원회 별로 자료집이 보급되기도 하였으며, '구성방침'이나 '운영지침'등 고시된 교육과정의 내용을 아동 중심, 활동 중심적인 유치원 현장에서 통합적으로 활용할 수 있는 세분화된 계획 지도와 평가의 요구가 생기게 되자 2년 후인 1981년 다시 개정되었다.

다) 제3차 유치원 교육과정(1981. 12. 31.)

1981년 12월 31일 문교부 고시 제442호로 제3차 유치원 교육과정이 공포되었으며, 이 교육과정은 처음으로 초·중등학교 교육과정의 개정에 발맞추어 함께 고시된 교육과정이었다. 그 동안 유치원 교육과정을 단독으로 제정 혹은 개정하는 데서 벗어나 문교부가 유치원을 국민학교, 중학교, 고등학교 교육과정을 동일

선상에 놓아 이들 교육과정을 전반적으로 개정하기 위한 일환으로 이루어졌다는 긍정적인 요소가 있다. 즉, 이전까지는 국민학교 교육과정과 유치원 교육과정을 전혀 무관한 것으로 생각해 오다가 비로소 상호 연계성 속에서 논의하고 검토하였다는 데 그 의미가 있다. 제3차 유치원 교육과정에서는 연간 교육일수를 180일 이상으로 규정하여 제1,2차 교육과정에 비해 20일을 단축하였는데, 이는 유아의 발달단계에 비추어 무리하지 않도록 융통성을 주기 위한 조정이었다. 시간 배당은 각 영역별로 균형을 유지하되 적절히 조절할 수 있으며, 관련 영역끼리 통합하여 지도하도록 하였다. 유치원 원아의 교육은 각 영역을 분리할 수 없고, 통합하여 지도하게 됨으로써 원칙적으로 시간을 각 영역별로 엄밀하게 배당할 수 없으며 각 활동에 따라 강조하는 영역이 달라질 수 있기 때문이다. 하루의 교육 시간은 3~4시간을 기준으로 하되, 지역사회의 특성, 유아의 발달수준과 흥미, 기후, 계절 및 과제의 특성 등을 고려하여 그 실정에 맞도록 조정하였다.

제3차 유치원 교육과정은 민주, 복지, 정의 사회의 건설에 적극적으로 이바지할 수 있는 자주적이고 창의적인 국민을 길러내는데 궁극적인 목적이 있었고, 이를 위해 건전한 심신의 육성, 지력과 기술의 배양, 도덕적 인격의 형성, 민주 공동체 의식 고양에 역점을 두고 구성되었다.

처음으로 평가에 대한 지침을 제시하고, 유치원 교육과정을 해설하기 위한 「유치원 새 교육과정개요」도 발간하였다.

라) 제4차 유치원 교육과정(1989. 6. 30.)

1987년 6월 30일 문교부 고시 제87-9호로 공포된 제4차 유치원 교육과정은 제3차 유치원 교육과정의 내용 및 운영상에 나타나는 문제점 개선을 위하여 문교부의 위촉으로 한국교육개발원이 주축이 되어 개정하였다. 이 교육과정은 교육목표의 재구성 및 조정, 교육내용 선정 및 구성의 융통성 확대, 교육자료의 풍부화 및 다양화, 평가 활동의 정상화 등의 구체적인 방향에 따라 개정되었다. 제4차 교육과정은 제3차 때와 같이 신체, 언어, 인지, 정서, 사회성 등 5개 발달영역 그 대로 편성되었으나 이 교육과정에서는 전인 발달을 위한 교육을 더 강조하기 위하여 각 발달영역별 내용은 제시하지 않았고 각 영역별로 일반 목표와 하위 목표로 구성하였다. 제4차 유치원 교육과정의 목적은 인격을 완성하고, 자주적 생

활 능력과 민주 시민으로서 자질을 갖추어 민주 국가 발전에 봉사하며, 인류 공영의 이상 실현에 기여하게 하도록 하는 것이었고, 이러한 목적을 실현하기 위하여 건강한 사람, 자주적인 사람, 창조적인 사람, 도덕적인 사람을 기르는 데 역점을 두었다. 이 교육과정은 국가 수준에서 교육과정의 최종 목표와 목표의 성격을 띤 교육내용을 제시해 주고 그 범위 내에서 지역의 실정이나 유치원의 특성, 유아의 발달 수준 및 흥미에 맞게 교육내용을 통합적으로 재구성하여 교사들이 교육내용을 자율적으로 운영할 수 있도록 조직하였다. 즉, 교육목표 수준만 제시해 주고 현장에서는 이를 달성할 수 있는 교육활동을 선정하고 재구성해야 함을 분명히 하기 위해 내용 부문이 없어지게 되었다. 따라서 교육과정의 일반 목표 밑에 하위 목표를 바로 연결시켜 일반 목표와 하위 목표와의 관계를 바로 알아볼 수 있도록 하였다. 그 외 내용들은 제3차 유치원 교육과정과 근본적인 차이가 없으며 유사하게 구성되었고, 유아의 발달수준, 지역사회의 실정, 유치원의 특성, 활동내용 및 계절 등에 따라 하루교육시간은 3시간을 기준으로 조정 가능하도록 하였고 지도상의 유의점을 통하여 각 영역의 통합적 운영, 유아의 흥미 중심, 놀이 중심 교육의 중요성을 거듭 강조하였다.

제4차 유치원 교육과정은, 교육목표를 지침으로 교사들이 교육내용을 자율적으로 설정할 수 있게 함으로써 교육활동의 다양성을 기할 수 있었으나, 일정 수준의 교육의 질적 수준을 유지하기가 힘들어 새 교육과정이 요구되었다.

마) 제5차 유치원 교육과정(1992. 9. 30.)

제5차 유치원 교육과정은 교육부가 처음으로 한국 유아 교육학회에 연구·개발을 위촉하였고, 전문 연구진의 연구와 수차례의 각 시도별 유치원 교육 관계자 협의회를 통하여 제4차 유치원 교육과정의 문제점을 보완하고 새로운 유아 교육내용을 반영하여 개정, 고시하였다.

제5차 교육과정의 두드러진 특징은, 1991년에 교육법이 개정되어 유치원 입학 연령이 기존의 만4~5세에서 만3~5세로 조정됨으로써 1992년 3월부터 만3세 유아의 유치원 입학이 합법화되었고, 이에 따라 교육과정 내용이 I 수준과 II 수준으로 구분되어 제시된 것이다. 또 제5차 교육과정이 적용되기 시작하는 1995년도부터는 지방 자치제에 의한 교육 자치가 실시되었기 때문에 그러한 사회적 추세가

교육 과정 개정에 반영하였다. 그리하여 유치원 교육과정도 지역화를 강조하여 시·도 교육청과 유치원은 국가 수준 교육과정을 기초로 각각 교육과정 편성·운영지침과 유치원 교육과정을 마련하여 각 지역의 실정에 맞는 교육을 하도록 하였다.

이 교육과정은 유치원 취원 연령에 포함된 3세 유아를 위한 교육내용의 선정, 기본생활습교육의 강조, 종일반 운영의 강조, 유치원 교수-학습 원리 제시에 초점을 두어 구성되었다. 제4차 교육과정과 달리, 각 시·도 교육청이 지역의 설정을 고려하여 교육과정과 편성·운영 지침을 마련토록 하여 지역 설정에 맞는 교육을 할 수 있도록 강화한 것이며, 교육과정상의 교육 내용을 공통수준, I 수준과 II수준의 내용으로 분리하여 수준별 교육과정으로 제시하였다. 또한 3세아 교육과 종일반 운영에 관한 사항 및 수업 일수와 수업 시간을 180일과 180분을 기준으로 제시하면서 각 시·도 교육청과 각 유치원의 설정에 따라 조절할 수 있도록 하였다. 제5차 유치원 교육과정은 교육법에 명시된 유치원 교육의 목적과 목표를 기본으로 건강한 사람, 자주적인 사람, 창의적인 사람, 도덕적인 사람을 이상적인 인간상으로 설정하여, 기본 생활 교육의 강조, 유아의 흥미·요구·개별성의 존중, 놀이 중심 교육, 유아의 전인적 성장 발달 등을 교육과정의 중점 내용으로 구성하였다. 또, 유치원의 교수·학습 방법 지침으로 교육활동의 통합적 운영, 민주적이고 수용적인 활동 분위기의 조성, 균형 있는 일과 활동, 실물을 통한 직접 체험, 부모와의 연계 등을 강조하였고, 구체적인 평가의 내용과 방법, 유의점 등에 대해서도 제시하였다.

마) 제6차 유치원 교육과정(1998. 6. 30.)

2000년 3월 1일부터 실시된 제6차 유치원 교육과정은 교육부가 제5차에 이어 한국유아교육학회에 위탁되어 개정되었는데 국가 수준의 통일성을 유지하면서, 교육실천이 이루어지는 유치원 현장에 적합한 교육과정으로서의 전환을 요구하고 있다.

제6차 유치원 교육과정 수준별 교육내용이 3,4,5세 유아들의 발달적 특성과 차이를 반영할 수 있으며, I 수준과 II수준간의 연속성을 타당화할 수 있도록 하는데 개정 중점을 두었다. 유치원 교육과정의 수준별 교육 내용의 적절성은 교육

내용들이 논리적으로, 발달적으로, 심리적으로 서로 관련되어 있다는 것을 의미한다고 하겠다. 제6차 유치원 교육 과정의 가장 두드러진 개정의 중점은 현행 교육과정의 5개영역별 교육 내용을 전반적으로 감축하면서 필수 학습 요소를 추출하여 정선하였다는 점이다.

또, 이들 5개영역별 교육 내용들은 내용의 학문적 지식 구조와 유아의 발달적 특성 및 유아가 흥미와 관심을 보이는 경험적 요소들을 통합적으로 고려하면서 다시 I 수준과 II 수준, 공통 수준의 내용으로 선정, 조직하였다.

특히, 그 동안 지적되었던 I 수준과 II 수준간의 모호성을 되도록 탈피하면서 위계성을 가지도록 수준별 적절성을 도모하였다.

유아 교육 대상 연령의 하향화, 취업모의 증가, 유아 교육의 중요성에 대한 인식 등에 따라 종일제 운영의 필요성은 더욱 증대될 것이며, 이에 따라 일과 운영의 다양화가 요청된다. 어떠한 이유로든 부모 모두 자녀를 돌 볼 수 없는 취업 상태에 있는 인구가 늘어나는 현상을 유아 교육 기관에서는 무시할 수 없다. 따라서 이러한 요구를 지닌 부모와 유아를 위하여 유치원은 교육 운영 시간을 다양화할 필요가 강하게 대두되었다. 이러한 요구에 부응하기 위하여 1999년부터 시행되는 유아교육진흥법에서는 유치원의 수업과정을 1일 3시간 이상으로 5시간 미만의 반일제, 5시간 이상 8시간미만의 시간 연장제, 8시간 이상의 종일제 프로그램으로 구분, 운영하여 부모들이 선택하도록 하고 있다.

제6차 유치원 교육 과정 개정에서는 유치원 교육 운영 시간의 다양화를 위한 구체적인 지침 마련에 중점을 두고 있으며, 이를 교육부의 교사용 유치원 활동 지도 자료를 통하여 종일반 운영의 실재를 제시할 것이다.

제6차 유치원 교육과정은 다양성을 추구하고, 유아를 중심으로 하며, 교원·유아·학부모가 함께 실현하는 교육과정으로 기존의 일방적인 국가에서 주어지는 교육과정의 틀에서 벗어나 교실 현장에서 다양하게 만들어 가는 교육과정이라고 할 수 있다. 교육부, 시·도 교육청 및 지역 교육청, 단위 유치원의 교육과정 편성·운영에 대한 역할을 분담하여 지역 및 유치원의 자율·재량의 권한을 확대하여 실청 중심의 장학자료를 시·군·구의 지역 장학청에서 작성하여 유치원에 제시하도록 하고 있다. 이처럼 교육부와 시·도 및 지역 교육청의 역할 분담 체제를 확립함으로써 교육의 질을 교화적으로 관리하기 위한 변화라고 볼 수 있다.

사) 제7차 유치원 교육과정(2007. 12. 19.)

개정 배경은 지식 정보화시대를 맞이한 현재와 미래사회에서의 유치원교육과정은 이러한 인류사회의 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 교육과정으로 개정이 되어야 할 필요가 있어서이며, 유아교육법이 제정되어 유아교육의 공교육 확립을 위한 법적 토대가 마련된 시점인 점을 고려하여, 유·초 연계의 개념과 방법을 체계화하고 보다 적극적으로 교육과정 개정에 반영할 필요가 있다. 또한 제6차 유치원교육과정의 문제점으로 교육 목표의 명확한 진술이 미흡하고 내용 체계의 논리성 확보에 문제가 있음에 따라 필요성이 나타났다. 제6차 교육과정과 개정 교육과정을 비교해 보면 교육과정 성격에서 간단명료하게 제시되었던 제6차 유치원 교육과정에 비해 개정유치원교육과정에서는 전인교육·통합교육을 강조하며, 말을 세부적이고 자세하게 풀어놓았다. 인간상에서는 개정 초중등교육과정과 동일한 내용을 진술하기 위해 ‘폭넓은 교양을 바탕으로 진로를 개척하는 사람’을 추가하였고, 구성방침에서는 ‘사람과 자연을 존중하고 사랑하는 한국인 육성’을 기본방향으로 제6차 교육과정과 달리 자연 존중이 강조되고 있다. 교육 목적과 목표에서 개정유치원교육과정은 성취 중심, 유아의 관점에서 목표 진술을 하고, 교수·학습 방법은 내용이 줄어들었는데 이것은 유아와 교육활동을 하는데 있어 유아의 창의적 사고를 끌어낼 수 있는 교사의 질문을 어떻게 질문하느냐에 따라 학습자의 사고가 달라질 수 있기 때문에 교육 활동을 깊이 있고, 연계성 있게 다룰 것을 강조해서 나타난 것이다. 또한 교수·학습 방법과 평가가 개정 교육과정에서는 교육학습 방법 및 평가로 합쳐졌으며, 제6차에서 교육과정 영역 뒤에 위치했던 교수-학습 방법을 총론의 마지막에 진술했다. 영역은 건강생활, 사회생활, 표현생활, 언어생활, 탐구생활로 제6차 교육과정과 같이 5개 영역으로 구분하고 교육일수도 연간 180일 이상, 하루 교육시간 180분을 기준으로 같지만 종일제 운영과 단위 유치원의 편성·운영의 자율성이 강화 되었다.

나. 현행 유아교육법의 주요내용

현행 유아교육법의 주요내용으로는 다음의 6가지를 제시할 수 있다(이일주, 2004). 첫째, 유아교육 및 보육에 관한 기본계획, 유치원 및 보육시설간의 연계운

영 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 유아교육·보육위원회 등을 두도록 하였다(법 제4조 제1항·제2항 및 제5조). 둘째, 보호자의 요구 및 지역실정에 따라 반일제, 시간연장제, 종일제 등을 운영할 수 있도록 하였다(법 제12조 제1항·제2항). 셋째, 유치원에는 교원으로 원장, 원감 및 교사를 두되, 교원 외에 촉탁의사, 영양사, 간호사 또는 간호조무사, 행정직원 등을 둘 수 있도록 하였다(법 제20조 제1항·제2항 및 제23조 제1항). 넷째, 초등학교 진학직전 1년의 유아교육은 무상으로 하며, 무상 교육에 필요한 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 하였다(법 제24조 제1항·제2항). 다섯째, 국가 및 지방자치단체는 무상 교육 대상이 아닌 저소득층 자녀의 유아교육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 하였다(법 제26조 제1항). 여섯째, 국가 및 지방자치단체는 사립유치원의 설립 및 유치원교사의 인건비 등 운영에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 보조하도록 하였다(법 제26조 제3항).

유치원은 교육기본법(법 제9조)과 유아교육법(법 제2조 제2호)상 학교의 종류에 포함되지만, 초중고교 및 특수학교와는 법적 지위에서 큰 차이를 보이고 있다. 이로 인해 사립 유치원 교원의 법적 지위가 매우 취약한 수준에 머무르고 있다.

또한 유아교육법은 유아교육에 대한 국가 및 지방자치단체, 사회의 책임을 더 강조하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 유아교육법의 재정관련 조항들은 유아교육진흥법의 재정관련 조항들에 비해 진일보하였다. 그러나 교육 재정의 충족성과 안정성은 아직은 낮은 수준이다. 취학직전 1년의 무상교육도 완전한 무상교육이 아니며, 학교가 아닌 어린이집과 사설 미술학원의 유아까지 포함하고 있고, 종일제 운영과 사립유치원 설립 및 사립유치원 교원의 인건비 지원도 강제조항이 아닌 임의조항이기 때문이다.

이를 종합해보면, 유아교육법은 영유아의 '교육을 받을 권리'를 실현하기 위한 첫걸음을 내딛었다는 측면에서 의의가 크다고 할 수 있다. 하지만, 내용상으로는 보완해야 할 점이 많은 것으로 나타났다. 특히, 초등학교 진학직전 1년의 실질적인 무상교육 실시, 유치원 및 유치원 교원의 법적 지위 강화, 만3-4세아의 무상교육 실시, 영유아교육 대상의 하향 확대 등에 관한 논의가 시급히 요구된다고 할 수 있다(이덕난, 2007).

다. 현행 제7차 유치원교육과정(고시)의 주요내용

제7차 교육과정이란 교육과학기술부장관이 유아교육법에 따라 결정하고 고시한 국가수준의 교육과정으로 유치원의 교육 과정에 관한 국가수준의 기준으로(교육과학기술부, 2008) 한국의 모든 유치원은 이에 근거하여 다양하게 교육을 실천해야 한다. 즉 모든 유치원은 국가기준과 지역별 지침에 근거를 두고 각 유치원의 실정, 유아의 실태, 유치원의 환경, 교원의 실태 등을 감안하여 교육과정을 구성하고 실천해야 한다. 교육기본법 제5조 제1항과 유아교육법 제13조 제1항 및 제2항, 지방교육자치에 관한 법률 제20조 제6호, 교육인적자원부고시 제2007-153호에 의하여 2007년 12월 19일에 고시한 유치원 교육과정의 주요내용은 ‘사람과 자연을 존중하고 사랑하는 한국인 육성’을 기본방향으로 하여 전국의 유치원에서 편성·운영하여야 할 학교 교육과정의 공통적, 일반적인 기준을 제시하였다. 이 교육과정의 성격은 다음과 같다.

<표 II-3> 교육과정의 성격

1. 국가에서 공통적으로 지향하는 교육 방향을 제시하며, 지역, 유치원, 유아의 다양성을 존중하는 교육과정이다.
- 나. 유아의 전인적인 성장 발달과 행복을 추구하기 위한 교육과정이다.
- 다. 유아의 실생활 속에서 통합적으로 실현해 가는 교육과정이다.
- 라. 교육청과 유치원, 교원·유아·학부모가 함께 실현해 가는 교육과정이다.
- 마. 교육의 질적 수준을 유지, 관리하기 위한 교육과정이다.

자료: 교육인적자원부(2009), 유치원 지도서

이 교육과정은 21세기 지식 정보화시대를 주도할 “사람과 자연을 존중하고 사랑하는 한국인 육성”을 기본 방향으로 한 교육과정의 구성 방침과 추구하는 인간상은 다음과 같다

<표 II-4> 교육과정의 구성방침

1. 사람을 존중하고 자연을 사랑하는 세계관을 바탕으로 구성한다.
2. 유아의 기본 생활 습관과 전통 문화, 창의성을 강조하여 구성한다.
3. 유아들의 발달 특성을 고려하여 수준별 교육과정을 구성한다.

4. 유치원 교육의 정체성을 살리며 초·중등학교와 연계하여 구성한다.
5. 지역과 유치원이 자율적으로 운영하도록 구성한다.
6. 교육과정 평가 체제를 통하여 교육에 대한 질 관리를 강화하도록 구성한다.

자료: 교육인적자원부(2009), 유치원 지도서

<표 II-5> 추구하고자 하는 인간상

1. 전인적 성장의 기반 위에 개성을 추구하는 사람
2. 기초능력을 토대로 창의적인 능력을 발휘하는 사람
3. 폭넓은 교양을 바탕으로 진로를 개척하는 사람
4. 우리 문화에 대한 이해의 토대 위에 새로운 가치를 창조하는 사람
5. 민주 시민 의식을 기초로 공동체의 발전에 공헌하는 사람

자료: 교육인적자원부(2009), 유치원 지도서

유치원 교육의 목적은 유아에게 알맞은 교육환경을 제공해 유아를 교육하고 심신의 조화로운 발달을 돕는 것이다. 이를 위한 교육목표는 <표 II-6>과 같다.

<표 II-6> 유치원 교육목표

1. 몸과 마음을 건강하게 하며 기본생활 습관 기르기
2. 더불어 사는 태도와 우리 전통문화를 사랑하는 마음 갖기
3. 자신의 생각과 느낌을 자유롭게 창의적으로 표현하는 경험 갖기
4. 의사소통을 위한 언어능력과 바른 언어사용습관 기르기
5. 호기심을 가지고 주변 세계를 탐구하며 자연을 존중하는 태도 갖기

자료: 교육인적자원부(2009), 유치원 지도서

교육과정의 영역과 명칭 수는 중요한 교육과정의 구조로 7차 교육과정은 5차, 6차 교육과정과 연계성을 고려하여 건강 생활, 사회 생활, 표현 생활, 언어 생활, 탐구 생활 영역으로 5개 생활영역의 명칭과 수로 편성·운영하였다.

또 최소한 유치원 교육활동을 보장하기 위한 조치로 국가 수준 유치원 교육과정에서 연간 교육 일수는 180일을 최소 기준으로 하되, 유치원 실정에 따라 자율적으로 결정하도록 하였다(유아교육법 제12조 제3항, 동법시행령 제12조). 하루의 교육 시간은 180분을 최소기준으로 하되, 유아의 연령과 발달 수준, 유치원 실정,

지역 특성, 기후, 계절, 유아 및 학부모의 요구 등을 고려하여 반일제(3시간 이상 5시간 미만), 시간연장제(5시간 이상 8시간 미만), 종일제(8시간 이상)를 운영하도록 하였다(유아교육법 제2조 제4호 내지 제6호, 제12조 제2항). 반일제, 시간연장제, 종일제 학급편성은 단일 연령 집단과 혼합 연령 집단으로 구성하며, 단일 연령 집단은 만 3·4·5세 유아를 각 연령별 학급으로 구성하고, 혼합 연령 집단은 만 3·4·5세 유아를 한 학급에 혼합하여 구성하는 유형으로 각 연령별로 학급을 구성할 수 없을 경우나 혼합 연령 집단의 교육활동을 원하는 경우 혼합된 연령에 따라 만 3·4세, 만 4·5세, 만 3~5세 혼합 연령 집단으로 구성하도록 하였다(유아교육법 제12조 제3항, 동법 시행령 제13조).

유치원 교육활동에서 교사는 놀이중심의 통합적인 교육활동, 하루의 교육활동의 균형 있는 운영, 다양한 상호작용의 격려, 긍정적이며 수용적인 언어와 태도, 창의적 사고의 유도, 개별 유아에 대한 지속적인 관찰과 지원, 직접적이고 구체적인 경험의 제공, 흥미 영역의 재구성, 시간연장제 및 종일제의 운영에 따라 교수·학습 및 평가를 해야 한다. 태도, 기능, 지식 등 종합적인 것이 포함되고 때와 장소를 제한하지 않고 생활과 교육 활동 속에서 이루어지게 해야 한다.

3. 영유아보육의 제도화 과정 및 관련 법제

보육사업은 1991년 제정·공포된 영유아보육법과 영유아보육법시행령 및 시행규칙에 의하여 복지사업의 일환으로 실시되고 있다. 주무 부서인 보건복지부는 1991년 이후 보육사업의 원활한 운영을 위하여 연도별 운영의 실체를 제시하고 있는 보육사업 안내를 영유아보육법, 영유아보육법 시행령 및 시행규칙에 근거하여 매년 발간하고 있다.

가. 영유아보육의 제도화 과정

(1) 영유아보육법 제정까지의 상황

근대화와 더불어 산업화된 현대사회는 경제구조뿐 아니라 가족생활과 그 기능에도 커다란 책임을 조부모 및 일가친척으로부터 어머니 한 사람에 한정시켜 어머니의 자녀양육 기능이 증가되었다. 한편 경제구조의 변화는 여성의 노동시장 참여를 요구하게 되었고, 이에 따라 여성 자신의 개인적 욕구의 충족이나 가정의 경제적인 이유로 여성의 사회참여는 날로 증가하게 되면서 양육은 더 이상 개인적인 차원의 문제로 방치될 수 없다. 따라서 취업 여성의 효율적인 직장생활과 그 자녀의 건전한 발달을 도모하기 위해서는 국가, 사회적인 지원제도가 필요함을 알 수 있다.

따라서 영유아보육법은 영유아를 보호하고 있는 자가 근로나 질병 기타의 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아나 유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제 사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정 복지증진에 기여함을 목적으로 제정되었다.

1960년대 정부의 경제 개발 정책에 따른 여성 노동력 증가와 더불어 탁아시설의 증설과 정비의 요청에 따라 1961년 제정된 아동복지법(제정 1961.12.20 법률 912호)과 1962년의 아동복지시설기준령(제정 1962.10.15 보건사회부령 92호, 폐지 1983.10.10 보건사회부령 736호)을 들 수 있다(신현직, 1999). 그리고 단순한 탁아시설의 증설이나 정비의 차원을 넘어 아동 복지의 이념에 따라 영유아의 보육에 대해 실천 의지를 나타낸 것은 1981년 4월 아동복지법으로의 전문개정이라 할 수 있다(이덕난, 2007). 1982년 유아교육진흥법(제정 1982.12.31 법률 제3635호)의 제정으로 당시 유치원, 새마을 유아원, 어린이집 및 농번기 유아원으로 다원화된 유아교육체계를 통합적으로 관리하게 되었다. 그러나 1987년 12월 12월 남녀고용평등법(제정 1987. 12.4 법률 제3989호)을 제정하면서 직장 탁아 시설의 설치 근거를 마련하게 되자(제12조 모성 보호 및 복지 시설 설치), 도시 저소득층 영세민 지역을 중심으로 가정 탁아 시설과 지역 탁아 시설이 설치되기 시작했고, 그 세부 지침으로 1990년 1월 15일 탁아 시설 설치 운영 규정이 제정되면서 분리의 조짐이 보이기 시작하였다. 1991년 영유아보육법(제정 1991.1.14 법률 제4328호)이 제정되면서 영유아교육 법제는 본격적인 분리체제를 맞이하게 되었다. 영유아보육법의 제정이유는 “탁아수요의 급증에 따라 아동보호와 교육문제는 사회적·국

가적 차원에서 해결이 불가피하게 되었으며, 관장부처의 다원화로 체계적이고 효율적인 보육사업 추진등에 문제점이 있으므로, 영유아의 보호와 교육에 관한 별도의 입법을 통하여 가정복지증진을 도모"하려는 것이다. 영유아의 보호와 교육 문제를 국가적으로 해결하겠다고 하면서 기존의 통합법제인 교육법 및 유아교육진흥법을 그대로 존속시킨 채 영유아의 보호와 교육에 관한 별도의 입법을 추진한다는 것은 앞뒤가 맞지 않는다(이덕난, 2007). 이로 인해 1992년 1월 13일까지 새마을유아원들이 영유아보육법에 의한 보육시설로 대거 전환하는 결과를 가져오게 되었다. 1991년 영유아보육법의 제정으로 유아교육기관은 분리되고 행정지위체계는 삼원화(문교부-내무부-보건복지부)하는 문제점을 안게 되었다. 또한 보육시설의 취원 규모는 관련법령 제정 초기였음에도 불구하고 급속하게 확대되는 현상을 보여주며 영유아의 교육·보육 분리 체제(교육부-보건복지부)가 더욱 가속화되기 시작했다. 이러한 행·재정적 분리체제에 따른 유아교육계와 보육계의 갈등은 더욱 깊어졌고 행·재정적 지원의 중복으로 인한 비효율성이 끊임없이 제기되어 왔다(배인숙·주철안, 2004)

(2) 표준보육과정 도입까지의 논의

영유아보육법에 의거한 2005년 표준보육과정연구에 따르면 우리나라의 보육사업은 1921년 서울 태화기독교사회관에서 탁아프로그램을 실시하면서 가난한 가정의 영유아를 위한 성격을 띠게 되었으나 1961년 영유아복지법이 제정·공포되면서 영유아의 복지를 증진하는 방향으로 성격이 변화, 발전되어 왔다. 그러나 취업여성의 자녀양육문제와 핵가족화로 인한 사회적 변화에 탄력적으로 대응하기 위해 그동안 여러 부처에서 제각기 관리·운영되어 오던 영유아 보육사업을 보건복지부로 일원화하였고 종전의 단순 '탁아'사업에서 보호와 교육을 통합한 '보육'사업으로 확대하게 되었다.

이후 보육시설의 양적 발전과 더불어 질적 수준 향상에 대한 요구가 대두되었고, 2004년 1월 영유아보육법이 전면 개정되어 보육에 대한 공적 책임 강화를 강조하였으며 2004년 6월 영유아보육사무가 보건복지부에서 여성부로 이관되었다.

개정된 영유아보육법(2005.1.30부터 시행) 제29조 2항'에 표준보육과정을 개발, 보급하여야 함이 명시되어 표준보육과정의 시급한 개발을 요구하였다.

우리나라에 많은 어린이집에서는 영유아의 발달적 수준에 맞지 않는 교과서식의 단편적인 지식이나 기술 제공이 만연하고 있어 ‘어떤 목표를 위해 영유아를 보육할 것인가’에 대한 합의가 이루어지고 있지 않았다. 보육의 질적 수준이 지역이나 기관마다 매우 다르고 부모나 사회가 어린이집에서 진행되고 있는 보육 목표와 내용이 불투명하다는 인식이 있으며 이것은 곧 어린이집 보육이나 보육 교사에 대한 신뢰 형성에 방향요인이 되고 있었다.

따라서 보육과정은 어린이집에서 영유아를 어떻게 기르며 어떤 경험을 제공할 것인가에 대한 국가수준에서의 보편적 내용 수준을 결정하여야 한다. 국가적 수준의 보육과정은 개별 영유아의 특성과 교사의 자율성을 무시하지 않으면서도 영유아의 성장과 경험에 적합하고 우리나라의 사회문화적 측면을 포함하는 최소한의 내용으로 구성되어 표준보육과정이 개발되었다.

나. 현행 영유아보육법의 주요내용

현행 영유아보육법은 <표Ⅱ-6>같이 영유아(영幼兒)의 보호와 교육, 그리고 가족복지 증진이라는 목적을 분명히 밝히고 있다. 이는 유아교육법 제정 당시 소위 ‘보호’조항의 삭제를 둘러싼 갈등 때문인 것으로 알려져 있다. 보육시설은 국공립 보육시설, 법인보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설, 부모협동보육시설, 민간보육시설 등 다양한 형태로 구분된다. 보육시설의 설립기준은 영유아보육법 시행규칙에 제9조에 의해 정해진다. 행정지원 및 감독의 영역에서는 유아교육법과 차이가 없는 것으로 보인다. 국무총리 산하에 유아교육·보육위원회와 보육정책조정위원회를 각각 설치하도록 하고 있으며, 교육인적자원부와 여성가족부 산하에 유아교육위원회와 보육정책위원회를 각각 두도록 하고 있다.

<표Ⅱ-7> 보육시설의 설립 목적 및 기준

<p>제1조(목적)</p> <p>이 법은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의)</p>
--

“영유아”란 6세 미만의 취학 전 아동을 말한다.

제3조(보육이념)

제10조(보육시설의 종류)

국공립보육시설, 법인보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설, 부모협동보육시설, 민간보육시설

제11조(보육계획의 수립 및 시행)

제12조(국·공립보육시설의 설치 등)

제13조(국·공립보육시설외의 보육시설의 설치)

제14조(직장보육시설의 설치 등)

제15조(보육시설의 설치기준)

시행규칙 제9조가 정하는 설치기준

제16조(결격사유)

자료: 보건복지부(2010), 영유아보육법

연구기관으로 유아교육진흥원과 보육개발원을 각각 설립하도록 하고 있으나, 독자설립이 아닌 위탁운영이 가능하도록 하였기 때문에 교육·보육 정책 및 프로그램 개발·보급 등의 기획 및 연구기능을 수행하기에는 어려움이 있는 것으로 보인다. 유아교육법과 영유아보육법전문개정안이 국회를 통과한 2004년 7월 대통령자문 저출산고령화사회위원회는 연구기관을 따로 두는 것은 재정낭비이니 통합해야 한다는 의견을 제시하였고, 이 안이 실현되어 2005년 10월 경제·인문사회연구회 산하 국책연구기관으로 설립된 육아정책개발센터에서 통합 운영되고 있다. 아직은 예산과 인력이 부족하고 불안정하여 평가인증 사업을 통해 안정적인 재원을 확보하는 일과 현안연구 및 기초연구 등을 병행하는 수준에 머물고 있다.

<표 II-8> 유치원과 보육시설의 행정지원 및 감독

제5조(보육정책조정위원회)

제6조(보육정책위원회)

제7조(보육정보센터)

제8조(보육개발원)

제9조(보육실태조사)여성가족부장관이 5년마다 실시

자료: 보건복지부(2010), 영유아보육법

보육시설은 표준보육과정을 적용하도록 노력해야 한다고 규정되어 있다.특수교

육이 필요한 영유아에 대해 보육시설은 우선 실시 조항이 있지일정요건을 갖춘 보육시설은 보육시설운영위원회를 의무적으로 설치하여야 한다. 보육시설은 종일제를 권장하고 있지 보육시설의 평가인증제는 예산지원에 영향을 줄 수 있으므로 실질적인 강제 조항으로 볼 수 있다. 초등학교와의 연계성을 위해 생활기록부를 작성·관리할 것을 명시하고 있다. 보육시설의 경우에는 초등학교와 교육과정상 연계를 위한 실질적 조치가 미흡한 실정이다.

보육시설의 자율적 운영의 분석 결과는 다음의 <표Ⅱ-9>와 같다.

<표Ⅱ-9> 보육시설의 운영

제24조(보육시설의 운영기준 등)
제25조(보육시설운영위원회)
자율성과 투명성을 높이고 지역사회와의 연계 강화 위한 목적. 취약보육 우선 실시 보육 시설과 보육정원 40인 이상인 보육시설은 의무 설치. 그 외는 설치 가능
제26조(취약보육의 우선 실시 등)
공립 또는 비영리법인, 보육정원 40인 이상인 보육시설은 영아·장애아 등에 대한 보육을 우선적으로 실시하여야 함
제27조(보육시설 이용대상)
제28조(보육의 우선 제공)
제29조(보육과정)
표준보육과정을 개발 보급하지만 의무 적용은 아님
제29조의2(보육시설생활기록)
초등학교 교육과의 연계지도를 위해 작성·관리해야 함
제30조(보육시설 평가인증)
여성가족부장관은 보육서비스의 질 향상을 위한 평가인증 실시 가능하고, 평가인증의 결과에 따라 보육사업 실시에 필요한 지원을 할 수 있음.
제31조(건강관리 및 응급조치)
제32조(치료 및 예방조치)
제33조(급식관리)

자료: 보건복지부(2010), 영유아보육법

영유아보육법 제4조는 영유아보육의 책임을 국가 및 지방자치단체, 보호자는 물론이고 모든 국민으로 확대하고 있다. 더욱이 동조 제3항에서 기초자치단체장이 적정한 보육시설을 확보해야함을 명시하고 있다.

<표 II-10> 영유아보육의 책임

<p>제4조(책임)</p> <p>① 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다.</p> <p>③ 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 영유아의 보육을 위한 적절한 보육시설을 확보하여야 한다.</p>
--

자료: 보건복지부(2010), 영유아보육법

영유아보육법 제35조는 각각 무상교육과 무상보육의 특례에 대해 규정하고 있으며 제38조는 각각 학부모가 부담하는 교육비용 등과 보육료 등에 대해 규정하고 있다. 보육 시설은 시도지사가 정한 범위 내에서 설치 운영하는 자가 제한적으로 정하도록 한다.

영유아보육법 제34조와 제36조는 국가 및 지방자치단체가 보육비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 강제 규정하고, 모든 종류의 보육시설에 대해 시설의 설치, 대체교사를 포함한 보육교사의 인건비, 초과보육운영경비, 보육정보센터의 설치운영비, 보육시설종사자의 복지증진비, 보육사업비 등의 전부 또는 일부를 보조하도록 강제 규정하였다.

<표 II-11> 보육시설의 재정지원

<p>제35조(무상보육의 특례)</p> <p>① 초등학교 취학 직전 1년의 유아와 장애아에 대한 보육은 무상으로 하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 순차적으로 실시한다.</p> <p>② 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.</p> <p>③ 제12조 후단에도 불구하고 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 무상보육을 받으려는 유아와 장애아를 보육하기 위하여 필요한 보육시설을 설치·운영하여야 한다.</p>
<p>제38조(보육료 등의 수납)</p> <p>제12조부터 제14조까지의 규정에 E·K·라 보육시설을 설치·운영하는 자는 그 보육시설의 소재지를 관할하는 시·도지사가 정하는 범위에서 그 시설을 이용하는 자로부터 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 받을 수 있다. 다만, 시·도지사는 필요시 보육시설 유형과 지역적 여건을 고려하여 그 기준을 다르게 정할 수 있다.</p> <p>제12조(국·공립보육시설의 설치 등)</p> <p>제14조(직장보육시설의 설치 등)</p> <p>제37조(사업주의 비용부담)</p> <p>제39조(세제지원)</p>

제34조(비용의 부담)

① 국가나 지방자치단체는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자와 여성가족부령으로 정하는 일정소득 이하 가구의 자녀 등의 보육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 한다.

② 제1항에 따른 보육에 필요한 비용은 가구의 소득수준과 거주 지역 등을 고려하여 차등 지원할 수 있다.

제36조(비용의 보조 등)

국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제10조에 따른 보육시설의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육(超過保育)에 드는 비용 등 운영 경비 또는 보육정보센터의 설치·운영, 보육시설종사자의 복지 증진, 취약 보육의 실시 등 보육 사업에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다.

자료: 보건복지부(2010), 영유아보육법

영유아보육법 제12조와 제14조는 각각 국·공립보육시설과 직장보육시설의 설치의무에 대해 규정하고 있다. 국가 또는 지방자치단체는 물론이고 일정규모 이상의 사업장에는 사업주가 의무적으로 보육시설을 설치하도록 하였고, 이를 설치할 수 없을 때에는 지역의 보육시설과 위탁계약을 체결하여 근로자 자녀의 보육을 지원하거나 보육수당을 지급하도록 하고 있다.

영유아보육법 제37조는 보육시설을 설치한 사업주의 보육비용 전부 또는 일부 부담의무를 규정하고 있다. 동법 제39조는 사업주의 의무이행을 돕기 위한 세제 지원에 대해 규정하고 있다.

보육시설 종사자의 양성 및 임용은 다음의 <표Ⅱ-12>과 같다.

보육교사의 경우 고등학교 졸업이후 교육훈련시설에서 25과목(65학점)이상 또는 대학등에서 12과목(35학점)이상 이수해도 보육교사 2급자격증을 받을 수 있고, 보육실습을 제외한 교직과목은 이수하지 않아도 된다. 그러므로 현재 1년 과정의 보육 교사 양성 과정과 '관련 학과'졸업자에게만 3~5세 유아에 대한 교육을 담당할 수 있도록 자격을 부여하는데 대하여 많은 문제들이 제기되고 있다.

<표Ⅱ-12> 보육시설 종사자의 양성 및 임용

제17조 (보육시설 종사자의 배치)

보육시설의 장, 보육교사를 둠

제18조 (보육시설 종사자의 직무)

제19조 (보육시설 종사자의 임면 등)
 제20조 (결격사유)
 제21조 (보육시설 장의 자격 및 보육교사의 자격)
 제22조 (보육시설의 장 또는 보육교사 자격증의 교부 등)
 제23조 (명의대여 등의 금지 등)
 제23조 보수교육

자료: 보건복지부(2010), 영유아보육법

영유아보육법 제21조에 제시된 원장자격 취득에 필요한 기간은 25년에 불과하다. 사회복지학과 등 영유아를 위한 교육을 체계적으로 받지 않은 경우에도 보육시설의 장의 자격을 취득할 수 있도록 되어 있어서 보육의 질적 수준 확보가 어려운 상황이다.

다. 현행 표준보육과정의 주요 내용

영유아보육법(개정04.3.11 법률제7186호)제29조에서는 다음과 같이 보육과정을 규정하고 있다. ① 보육과정은 영유아의 신체·정서·언어·사회성 및 인지적 발달을 도모할 수 있는 내용을 포함하여야 한다. ② 여성가족부장관은 표준보육과정을 개발·보급하여야 하며 필요시 그 내용을 검토하여 수정·보완하여야 한다. ③ 보육시설의 장은 제2항의 규정에 의한 표준보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다. ④ 제1항의 규정에 의한 보육과정의 구체적인 내용은 여성가족부령으로 정한다.

2000년 10월부터 2001년 8월까지 21세기에 적합한 보육사업의 획기적인 발전을 도모하고자 「보육발전위원회·기획단」을 운영하여 그간 보육사업에 있어서 많은 문제제기가 있었던 보육의 방향, 보육재정, 보육인력, 보육전달체계, 보육프로그램 등에 대한 다각적인 논의 및 연구가 진행되었고, 그러한 논의 중에 보육과정의 필요성에 대한 논의가 공론화되기 시작하였다. 이에 보육발전위원회기획단에서는 2001년 21세기 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선안을 발표하면서 현장에서는 보건복지부의 영유아보육프로그램, 전문보육월간지, 삼성복지재단의 자료집 등 다양한 자료집과 보육활동프로그램에 의존하고 있어 보육의 질적 수

준이 균등하지 않다는 문제가 있음을 지적하며 전체 보육시설의 질을 한층 높일 수 있는 계기를 마련할 수 있는 표준보육과정의 개발이 필요함을 강조하였다. 이에 2002년 보건복지부에서 개발한 표준보육과정에서는 보육과정을 정의하고, 보육목표와 보육내용을 제시하여 보육과정의 기본 틀을 제시하였다. 표준보육과정에서 정의한 보육과정이란, “생명을 위협하는 모든 위험으로부터 아동을 지키고, 보다 나은 인간으로 성장·발달시키기 위한 모든 수단을 체계적으로 선정·조직·관리하는데 필요한 보육의 기본 설계도를 의미한다.”고 보고 아동발달에 필요한 보육 영역을 선정하고, 이러한 영역별 보육목표와 이러한 목표달성을 위한 보육내용을 제시하였다.

표준보육과정에서는 보육교사와 영유아간 상호작용에 따른 보육과정을 연령별 보육과정을 제시하였고, 이러한 보육과정의 원활한 이행과 보육과정에 따른 효과의 극대화를 위하여 보육교사와 영유아의 가족 또는 지역사회와의 상호작용을 위한 보육지원과정을 함께 제시하고 있다.

2006년 9월20일 영유아보육법 시행규칙 개정안을 통하여 보육 서비스의 수준을 향상시키고 아동의 건전한 성장과 발달을 지원하고자 표준보육과정을 마련하고, 보육과정의 영역 및 연령별 보육내용을 구체적으로 정하고자 표준보육과정을 일부 개정하였다. 여성가족부 고시 제2007 - 1호 「표준보육과정의 구체적 보육내용 및 교사지침」에 따르면 영유아보육법 시행규칙 제30조에 의거하여 표준보육과정의 구체적 보육내용 및 교사지침 등 필요한 사항을 다음과 같이 고시하였다.

<표 II-13> 표준보육과정의 성격

- | |
|---|
| <p>가. 표준보육과정은 영유아보육법 제29조 제2항 및 제4항에 따라 영유아보육법 시행규칙 제 30조에 규정한 것으로 보육시설 영유아의 보육 목적과 목표를 달성하기 위한 국가수준의 보육과정이며, 보육시설에서 운영해야 할 보편적 보육내용을 제시한 것이다.</p> <p>나. 표준보육과정은 만 6세 미만의 영유아가 갖추어야 할 바람직하고 적합한 태도와 가치, 지식과 기술을 포함하며, 이를 통해 영유아의 잠재력을 최대한 발휘하고 영유아가 완전한 어른으로 성장하도록 한다.</p> <p>다. 표준보육과정 운영을 통해 보육환경의 질을 높이고 교사의 역할을 강화하며 부모, 가족, 지역사회와 협력을 꾀한다. 또한 표준보육과정은 영유아와 보호자의 성, 연령,</p> |
|---|

종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 출생지역, 민족배경 등에 따라 차별하지 않고 운영한다.

자료: 보건복지부(2010), 보육사업안내

표준보육과정의 구체적 보육내용은 영유아의 전인적인 성장을 도모하기 위해 건강·안전·바른 생활 태도를 기르는 기본생활, 긍정적으로 신체를 인식하고 기본 운동능력을 기르는 신체운동, 긍정적인 자아개념을 형성하고 더불어 살아가는 능력을 기르는 사회관계, 언어생활의 기초가 되는 듣기·말하기·읽기·쓰기 능력을 기르는 의사소통, 탐색 및 문제해결 능력을 기르는 자연탐구, 그리고 예술적 요소를 경험하고 즐기는 예술경험 등 6개영역으로 이루어진다.

<표 II-14> 표준보육과정의 구성 체계

가. 총 6개 영역으로 구성한다.

표준보육 과정은 영유아보육법 시행규칙 제 30조 [별표 8의 2]에 의거하여 기본 생활, 신체운동, 사회관계, 의사소통, 자연탐구, 예술경험의 여섯 영역으로 구성한다. 각 영역은 영유아가 건강하고 안전하며 바르게 생활하는 데 필요한 내용과 신체, 사회, 언어, 인지, 정서 등 전인적 발달을 위해서 영유아가 갖춰야 할 지식, 기술, 태도를 포함한다.

나. 각 영역은 연령집단별로 구분한다.

연령집단은 만 2세 미만, 만 2세, 만 3~5세 영유아로 구분한다. 각 영역은 연령 별 목표와 내용을 기술하되, 세 연령 집단의 보육목표와 내용을 계열성 있게 경험하도록 제시한다.

다. 각 연령집단별 보육내용은 각각의 수준으로 나누어서 구분한다.

수준은 연령, 발달, 개인차를 말한다. 보육과정에서 만 2세 미만 보육내용은 1·2·3수준, 만 2세 보육내용은 1·2수준, 만 3~5세 보육내용은 1·2·3수준으로 구분한다.

자료: 보건복지부(2010), 보육사업안내

표준보육과정의 영역에 따른 연령집단별 교사지침은 연령별 보육목표와 내용 뿐 아니라 교사가 각 영역에서 알아야 할 영유아에 대한 발달 지식, 바람직한 물리적 환경 구성과 지도방법, 지도할 때 유의할 점 등을 포함한다.

보육교사는 보육과정을 계획하고 운영할 때 교사지침의 내용을 숙지하여 환경 구성 및 영유아 지도 시 이를 반영하고 교사와 영유아간 바람직한 상호작용이

이루어질 수 있도록 하였다.

4. 외국의 영·유아교육제도의 시사점

대부분의 국가들의 유아교육제도가 발달해 온 과정을 살펴보면 처음에는 유치원 교육제도와 보육제도가 서로 다른 특징을 가지고 형성 발전되어 왔다. 그러나 유아교육의 중요성이 널리 인식되고, 여성의 경제사회적 활동이 확대됨에 따라 보육시설의 대상이 확대되고 교육기능이 강화되면서 양 기관 간 협력이 강화되고 있는 추세이다. 유아교육에 대한 국가개입과 지원이 확대되면서 유아교육 행정의 효율성과 공공성 및 책무성이 강조되게 됨으로써 유치원과 어린이집의 정책 간 통합이 불가피한 실정이다. 최근 유아교육과 보육 관련법을 통합한 일본과 영국, 대만의 예를 살펴보고, 오랫동안 유치원교육과 보육이 이원화되었던 스웨덴이 1997년 이후 일원화로 강력한 협력 체제를 모색하면서 선진화된 유아교육 정책을 통하여 시사점을 찾아보고자 한다.

가. 일본의 유아교육제도

1926년 일본은 유치원령 공포와 더불어 유치원 교육내용에 보호적 기능을 가미함으로써 일원화를 시도하였다.

1)법제적 측면

취업여성을 보호해야한다는 주장이 일어나면서 탁아소령이 제안되었고 1938년 사회사업법이 제정되면서 탁아소는 사회사업시설로서의 위치를 굳히게 되면서 유치원과의 법적관계는 단절되고 말았다. 그러나 유·보 일원화 운동은 전시체제에서도 계속 되었다. 1938년 후생성이 설치되면서 모자보건정책을 추진한 일본은 전시 목적에 직결되는 방향으로 보육시설의 일원화를 추진하였지만 결국 실패하였다. 제2차 세계대전이 끝난 후 일본은 정치·경제·문화 등 모든 부분에서 전

면적인 개혁이 단행되었다. 유아교육분야에서도 유·보 일원화 문제가 재등장하면서 많은 논란과 주장이 있었다(곽노의 외, 1996). 1998년 문부성과 후생성은 '유치원과 보육소의 시설의 공유화 등에 관한 지침'을 발표하여 기능적 통합을 시도하였다. 2006년에 '학령 전 아동을 위한 유아교육·보육의 종합적 서비스 제공에 관한 법률'을 제정함으로써 유치원 교육과 보육간의 긍정적인 협력을 적극적으로 도모하고 있다.

2) 운영적 측면

새로 설립된 '인정 어린이원'은 유치원과 보육소의 기능을 보완하는 '유·보 제 유형'과 유치원이 보육소기능을 가지는 '유치원형'이 있다. 그리고 보육소가 유치원 기능을 가지는 '보육소형'과 두 기능을 공동으로 가지는 '지방재량형'의 4가지 형태가 있다. 인정어린이원의 제도는 각 지역특성에 맞는 창의적인 사고를 바탕으로 유치원·보육소 등 초등학교 취학 전 유아교육·보육과 보호자에 대한 자녀양육 지원 등 종합적인 지원을 제공하기 위한 것이다. 이를 통해서 최근 유아교육·보육에 대한 다양한 수요에 대하여 지역실정에 맞게 대응하는 것을 목적으로 하고 있다(최순자, 2007). 일본에서는 이 법이 제정되기 전인 2004년에 이미 304개의 유·보 통합 시설이 운영되고 있었다(신나리·김은설, 2006).

나. 영국의 유아교육제도

전통적인 영국의 유아교육은 교과중심이나 교사중심적인 교육과 대치되는 개념인 아동중심 교육이라고 일컬어지고 있다(Curtis, 1998).

국가는 유아교육기관의 교육과정이나 운영에 영향력을 행사하지 않았으며, 자율적으로 교육과정을 구성하도록 하였다. 전통적으로 영국의 유아교육기관을 담당하는 행정체제는 두 시스템으로 구분되어 있다. 즉, 교육중심의 유아교육기관은 교육부에서 담당하였고 보육과 관련된 유아교육기관은 복지부에서 담당하였다.

1) 법적 측면

1997년 토니 블레어의 노동당 정부가 그동안 행정관리와 지원이 두 체제로 분

리되었던 유아교육과 보육을 통합관계로 구축하며 3-5세 유아를 위한 교육개혁을 실시하였다. 아동과 가족에 대한 지원을 강조하며 교육과 사회복지 사업으로 분리되어 있던 서비스가 1999년부터 교육부로 이관되었고, 교육부의 명칭도 '교육·기술부(Department of Education and Skills)'에서 '아동·학교·가족부 Department for Children, School, and Families'로 변경하였다. 특히 영국정부는 유아교육과 보육서비스를 교육·복지·건강·평생 교육을 포함하는 포괄적인 유아가족지원구조로 통합하려는 정책을 펼치고 있다. 유아교육과 보육을 총괄 담당하는 '아동·학교·가족부'에서 보육시설(Nursery School)설립을 억제하고, 이를 유아학교(Preschool)체제로 전환함으로써 공교육체제에 포함된 유아학교에 재정지출을 확대해 오고 있다. 이와 더불어 만 3~4세 유아를 위한 무상 유아교육을 제공하고 있으며(2004년), 유아교육과 보육 서비스를 통합하여 제공하도록 법률 및 제도를 규정하는 한편, Childcare Act(2006)에 의하여 직장을 가진 부모에게 충분한 보육시설을 제공해 주되 무상교육이 통합된 서비스를 보장하도록 규정하고 있다(Melhuish Edward, 2007).

또한, 각 지역의 교육청은 지역마다 유아발달 및 보육협력체(Early Yera Development and Childcare Partnership : EYDCP)를 설치하여 유아교육기관의 질 관리를 할 의무를 지니게 하였다. 각 지역의 EYDCP는 그 지역의 3,4세 아동을 위한 보육 및 교육기관 개발과 지도, 감독을 담당하며 16세 이하의 아동들을 위한 보호시설을 개발하는 역할을 수행하고 있다(Harpley, 2006).

2) 운영적 측면

전통적으로 영국은 교육의 다양성을 인정하여 여러 종류의 유아교육기관이 있을 뿐 아니라 유아교사 교육과정도 수많은 과정이 존재하는 매우 복잡한 형태였다. 최근 정부 정책이 유아교육과 보육의 분야에 통합을 강조하면서 유아교사가 되기 위한 교사교육과정을 통합하려는 시도를 하고 있다. 유아교육기관 교사를 위한 통합자격과정인 The Integrated Qualifications Framework(IQF)시스템을 계획하여, 유아교육기관의 종류에 관계없이 모든 관련 종사자들에게 동등하게 적용될 교사자격과정을 설치한다는 것이다(Evans, 2007). 영국은 유아교육과 보육을 통합하여 유아교육기관의 체계적인 운영과 질 관리를 진행하고 있다.

다. 대만의 유아교육제도

대만의 유아교육은 한국 및 일본과 마찬가지로 줄곧 교육부처에서 주관하는 유치원과 내무부처 주관의 탁아소로 분리 진행되었다. 주관부처가 다르기 때문에 입안 기준, 교사자격, 커리큘럼 관련 규정 등이 모두 다르고 유아교육기관을 이용하는 유아들의 연령이 부분적으로 겹치기 때문에 부모들의 유아교육기관 선택에서의 혼란이 많았다. 따라서 우수한 품질의 유아교육을 제공하기 위한 장애물을 유·보의 분리로 보았다(페이정린, 2007).

1)법제적 측면

1997년 이전까지, 대만정부의 유아교육 정책은 육아가 가정의 책임으로 여겨 유아교육에 대한 정부투자가 매우 적고 방임수준으로 정부가 유아교육을 등한시 한다는 비판이 이어졌다. 1997년 이후, 사회적 변화에 따라 대만의 출산률이 대폭 하락하면서 어떻게 여성의 출산률을 높여서 국가의 전체 경쟁력을 향상시킬 수 있을까 하는 문제가 대만정부의 직면한 시급한 과제가 되었다. 이에 그 해 행정원장이 교육부와 내정부(내무부)에서 유보통합의 필요성에 대해 신중하게 검토하라고 지시했고, 1998년 유보통합정책을 정부의 우선 추진 중점 업무에 포함시킬 것을 공식적으로 밝혔다. 2000~ 2003년에 교육부는 아동복지와 유아교육 및 보육 전문가를 초빙하여 '유아교육정책팀'을 구성하고, 내정부와 함께 유보통합의 방향에 대한 연구와 협의를 진행했다. 그 이후 이에 대한 논쟁이 끊이질 않았으나 2005년 대만 행정원은 유치원과 보육을 통합하고 교육부가 주관한다고 결정하였다. 2006년에는 관련 법령에 대한 연구와 초안 작성에 착수했고 2007년 입법원에 제출되었으며, 앞으로 입법과정이 순조롭게 진행된다면 2010년에는 정식으로 통합된 유아교육이 이루어질 것이다.

2)운영적 측면

대만의 유치원 교육과 보육 통합의 주된 내용은 전국 16,000여개의 유치원과 탁아소를 '유아원'으로 통합하고 교육부 주도로 교사 및 보육사의 수준을 향상시키는 것이다. 그리고 부모와 유아원의 협력관계를 강화하고, 유아원에 대한 지도 계획을 전면 추진하여 미래의 유아원이 양질의 유아교육을 제공하는 데에 있다.

라. 미국의 유아교육제도

미국의 유아교육과 보호 서비스를 확대 발전시키게 된 계기로 크게 취업모의 증가, 초등학교 준비에 대한 관심 증가 등으로 볼 수 있다. 또한 기본적인 기술 및 능력을 갖추고 경쟁적이고 경제주도적인 사회에서 성공할 수 있는 미래의 노동력을 준비하는 데 있어 유아교육이 가치 있는 투자로 간주되었고 발달심리학의 영향으로 인해 생후 3년 동안의 두뇌발달에 대한 새로운 지식들이 쏟아져 나오면서 유아교육과 보육 서비스의 질에 대한 정책적 관심이 대두되기 시작하였다(박상진, 2007).

1)법제적 측면

미국은 1985년부터 시작하여 2061년에 완결하려는 'Project 2061'이라는 헬리체성 주기에 맞춘 장기 교육계획을 수립하여 실행하고 있다. 이는 미국 전체 국민의 과학적 소양을 확보하여 과학과 기술의 산업화를 강화하여 국가 경쟁력을 구축하기 위한 75년에 걸친 장기교육 개혁이다(American Association for the Advancement of Science, 1990).

부시 행정부는 2001년부터 교육경쟁력 강화를 위해 'No Child Left Behind Act, 2002(아동낙오방지법)'의 법령을 제정하였을 뿐만 아니라 2002년에는 'Good Start Grow Smart(조기교육 촉진정책)'라는 새로운 유아교육 정책을 세워 추진하고 있다(US Department of Education, 2002).

2)운영적 측면

미국은 고유의 역사와 다양성 때문에 단일한 형태의 범국가적 유아 혹은 가족

정책이 없다고 볼 수 있다. 아동복지와 공교육관련 정책은 주로 각 주의 책임 하에 두고 있다. 주관부처는 보건부와 교육부로 이 두 부처가 함께 최적의 유아교육과 보육 프로그램을 실행할 수 있도록 격려하며 국가는 지원하고 있다(OECD, 2006). 관할 부처가 분리되어 있으나 최근 미국의 유아교육 및 보육 서비스의 동향을 살펴보면 주정부 단위, 여러 주정부와 지자체 차원에서의 통합적이고 체계적인 서비스 제공이 이루어져 주목을 받고 있다. 조지아 주와 매사추세츠 주, 워싱턴 주의 경우 주 정부 단위로의 서비스 통합을 이룬 대표적인 예로 이해되고 있다. 조지아 주는 다양한 유아서비스의 효과적 담당을 위해 통합된 형태의 관할 부처인 ‘유아보육과 학습부(Department of Early Care and Learning)’를 개설하였다. 매사추세츠 주는 2005년 4월, 학교준비를 위한 교육청(Department of Education’s Office of School Readiness)과 아동보육서비스국을 통합하여 통합된 유아교육과 보육 서비스국을 구성하였다. 2006년 워싱턴 주도 이와 유사한 형태의 통합체를 구성하였다(OECD 국가배경 보고서, 2006). 여러 주정부와 지방정부 차원(아동을 위한 주지사 자문단(governors’ cabinets for children), 공적/사적 운영위원회(public/private governance boards), 교육청간 협의회(inter-agency councils)에서 유아교육 및 보육 정책을 만들고 이를 실행하기 위해 노력하고 있다(Neuman, 2005).

마. 스웨덴의 유아교육제도

스웨덴의 유아교육서비스는 민족, 가족, 경제 및 사회적 배경에 관계없이 모든 유아에게 평등한 기회를 제공하는 것을 기본 이념으로 하고 있으며, 유아의 발달과 학습을 지원함으로써 삶의 첫 단계를 잘 시작할 수 있도록 도와주고, 부모들이 직업 또는 학업과 자녀양육을 잘 병행할 수 있도록 지원하는데 목적이 있다.

이를 위해 현재 스웨덴 정부에서는 우선적으로 만 4세 이상 유아들이 무상 유아교육서비스를 제공 받을 수 있도록 하고 있으며, 부모부담금의 상한선을 정하여 되도록 많은 영유아들이 유아교육서비스를 받을 수 있도록 노력하고 있다 (Ministry of Education and Science, 2004a; Moss, 1998; NLS, 1998).

1)법제적 측면

1998년 교육법이 마련되어 스웨덴 학교교육, 유아교육과 보육의 법적근거가 되어 질적으로 높은 서비스 제공에 필요한 조건들을 명시하고 있다. 학교법에 따라 유아교육과 보육관련 업무가 289개의 지자체로 이양하였고 지자체가 이에 관한 모든 책임을 전담하고 있다. 교육과학부는 주로 국가정책결정을, 국립교육원은 중앙과 지역수준에서 유아교육과 보육 서비스에 관한 전체평가, 자료수집, 관리 감독을 담당하고 있다. 2003년 4-5세를 위한 보편적 무상 유아학교에 대한 정부 법안이 제정되었다. 이 법에 따라 이중언어 호나경의 모든 아동들은 3세부터 매일 오전 3시간동안 무상 유치원 프로그램을 이용할 수 있다. 이 법에서는 지자체들마다 보육료를 다양하게 책정하지 못하도록 하여 저소득층 부모들의 유아 서비스 이용률을 높이도록 하고 있다. 또한 실직했거나 육아 휴직중인 부모들의 자녀들도 유아서비스를 이용할 수 있도록 제한조항을 모두 삭제하였다. 이제는 부모의 여건과 관계없이 모든 아동들은 서비스를 받을 권리를 가지게 되었다. 또한 이 법률은 부모 부담 보육료에 낮은 정액제 서비스를 도입했다. 지자체들은 증액된 정부 보조금을 받고 법을 실행하였다.

2)운영적 측면

스웨덴의 경우 유아교육서비스는 부모 및 자녀를 위한 지원시스템과 더불어 스웨덴 가족복지정책의 주된 사안이었으며, 1990년대에 들어서면서 특히 교육적 측면에 주안점을 두고 제공되고 있다. 이에 따라 1996년 유아교육서비스에 대한 감독과 책임이 보건사회부에서 교육과학부로 이양되었으며, 교육과 보육이 통합된 형태의 질 높은 유아교육서비스를 제공하게 되었다. 현재 스웨덴의 유아교육서비스는 국민생활의 자연스러운 일부분으로서 자리매김하고 있으며, 부모들의 낮은 비용부담, 확고한 법률적 지원체계, 질적으로 우수한 서비스 제공 및 높은 수준의 취원률로 특징지어질 수 있다(National Agency for Education, 2004). 스웨덴은 유아교육기관의 지위를 초등학교 지위와 동등하게 하고, 유아교육기관의 교육적 역할을 좀 더 확고히 하며, 모든 유아교육기관의 질적 수준을 높이기 위해 1998년 8월부터 국가수준의 유아교육과정(Curriculum for Preschools. 98)을 공포하였다. 이에 따라 스웨덴 유아교육기관은 공교육체제의 가장 근저를 담당하는

첫 단계로 자리매김하게 되었으며, 스웨덴 전체 학교체제는 유아교육과정, 의무교육과정, 중등교육과정의 세 단계 교육과정에 의해 운영되고 있다. 스웨덴의 유아교육과정은 형식과 내용적 측면에서 이후의 교육과정과 밀접하게 연계되어 있으며, 모든 교육과정의 가장 중요한 요소는 기본적인 민주적 가치와 관련된 것으로 지식, 학습, 발달에 대한 이해를 기초로 그 내용이 구성되어 있다(National Agency for Education, 2004).

마. 한국에의 시사점

현재 우리나라는 저출산 초고령화 사회로 빠르게 진행되고 있으며, 여성의 경제참여율 증가도 계속되고 있다. 출산기피현상을 완화하고 여성의 경제활동을 지원해 줄 뿐만 아니라 인적자원의 조기개발을 위한 평등한 기회 및 질 높은 교육을 제공할 수 있는 유아교육정책을 수립하는 것이 요구되고 있다. 교육과학기술부(2003)에서는 우리나라 영유아교육 및 보육체제의 문제점을 양육지원체제의 미비, 제한된 유아교육 및 보육의 기회, 부모의 기대에 부합하지 못하는 유아교육 및 보육서비스의 질, 취약한 유아교육 및 보육 재정, 유아교육 및 보육기관 운영의 어려움 및 유아교육 및 보육 운영체제의 낮은 효율성 등으로 지적하고 있다.

따라서 이러한 이와 같은 당면과제를 해결하고 우리나라 유아들의 행복한 삶의 질을 보장하기 위해, 일본, 영국, 대만 및 스웨덴의 유아교육 정책 및 제도들이 우리나라에 주는 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 유아교육과 보육을 통합한 유아교육서비스를 제공할 수 있는 효율적인 체제를 구축하는 것이 필요하다. 유아교육과 보육을 단일 행정부처에서 총괄하여 제공할 경우 유아기 경험의 연속성을 증대 시킬 수 있을 뿐만 아니라, 국가의 예산을 보다 효율적으로 사용할 수 있게 된다. 또한 초등학교와의 개념적·구조적 연계 강화 및 교육의 과정에 있어서 유아교육이 중요한 단계라는 인식 확산을 위해 교육과학기술부에서 유아교육서비스에 대한 책임을 지는 것이 필요하다고 생각된다. 특히 유아교육과 보호가 통합적으로 요구되어지는 상황임에도 불구하고 관련 규정, 교직원 및 재원측면에서 해당 부처간에 따라 다른 특징을 보이게

되며, 결과적으로는 이러한 차이 때문에 불평등이 초래되고 서비스의 일관성이 부족하게 된다. 이러한 이원체제는 유아와 가족의 실질적인 요구보다는 행정부처 간 법적자격에 따른 편의상의 구분 및 이원화와 관련되어 형성 유지되고 있는 경우가 대부분이다(OECD, 2001). 따라서 유아를 대상으로 하는 서비스가 교육과 보호 및 사회적 기능이 통합된 총체적 서비스라는 인식 하에 국가적 차원에서 체계적이고 통합적인 정책을 개발하여 유아와 그 가족들의 요구를 충족시키고자 노력해야 한다.

둘째, 초등교육과의 연계를 다양한 측면에서 추구함으로써 기존의 교육체제와 동등하게 강력한 협력관계를 구축하는 것이 필요하다. 유아교육과 초등교육과의 연계를 단순히 초등학교에 유치반을 설치하거나 유아교육을 공교육의 첫 단계로 교육체제에 편입시키는 것에 국한시키는 것이 아니라, 교육과정 및 교사양성 수급체제 측면의 연계도 고려해야 한다. 특히 만6~8세의 아동들은 발달적 측면에서 초등학교 고학년 아동들보다는 만5세 유아들과 유사성이 높으므로 이들 아동을 위한 교육과정 및 교사는 유아교육과 연계되어 제공되어야 할 것이다.

스웨덴의 경우 초등학교 입학연령은 유아의 발달적 측면을 고려하여 대부분의 국가들에 비해 한해 늦은 만7세이며, 만 6세아를 위해 유아교육과 초등교육의 가교 역할을 하는 무상자율의 유치반을 초등학교 및 유치원에 설치하여 운영하고 있다.

유치반의 교육과정은 초등교육과정을 조정하여 사용하고 있는데, 스웨덴의 경우 유아교육과정과 초등교육과정은 구성 및 내용적 측면에 있어 연계가 되어 있을 뿐만 아니라 아동발달에 기초하여 유아교육의 이론 및 방법을 초등교육현장으로 연장시켜 적용시키고 있다. 따라서 초등학교에 유치반을 접목시켜 운영하는 다른 국가들과는 달리 유치반이 '초등학교화' 되는 것이 아니라 오히려 초등학교가 아동의 전인발달에 초점을 맞추는 '유치원화'되는 추세이다(UNESCE, 2002). 또한 유아교사의 직전교육체제를 초등 및 중등교사 직전교육 체제와 통합시켜 유아교사도 만6~9세 아동의 교육에 참여할 수 있도록 함으로써 교사 양성체제 및 수급체제의 연계성도 추구하고 있다.

따라서 유아교육이 평생학습의 중요한 첫 단계로 인식되고 교육적 연속성을 증가시키는 것뿐만 아니라 유아교육과 초등교육 교직원 간의 협력을 촉진시키기

위해 유아교육기관을 기간학제에 포함시키고 유아교육과정 및 초등교육과정의 구성 및 내용적 측면에서의 연계성을 확보하며, 교사양성 및 수급 체제를 조정하여 유아교사가 초등교사와 협력하여 초등학교 저학년 교육에 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

특히 우리나라에도 최근 들어 취학연령이 넘어도 발육이 부진한 자녀들의 초등학교 입학을 미루는 사례가 늘어나고 있을 뿐 아니라 만5세아 조기취학 신청자가 급격히 줄어들고 있는 추세인 점을 감안한다면, 정부가 2010년도 초등학교 취학연령 하향화에 대한 논의는 신중하게 재검토 되어져야 할 것이다. 스웨덴의 사례에서도 보여주듯이 초등학교의 취학연령을 낮추기보다는 오히려 발달적으로 유아기에 속해 있는 초등학교 저학년 아동들을 위해 유아교육이론 및 방법에 기초한 교육과정을 적용할 수 있도록 교육체제를 개편하는 것이 더욱 적절한 것으로 사료된다.

셋째, 유아교육서비스의 질적 향상 및 유아교육의 기회 확대를 위해 국가적 차원에서의 재정지원이 필요하다. 유아교육서비스의 질을 높이기 위해서는 유아 및 가정의 요구에 부합하는 프로그램 개발, 교사 자질과 처우에 대한 제고, 시설설비 기준 및 교사 대 유아비율에 대한 재검토, 유아교육서비스의 질을 관리·감독하는 체제 확립 등이 요구된다. 스웨덴의 경우 만4~6세의 모든 유아들이 무상으로 유아교육서비스를 받을 수 있도록 법적 제도적 기반을 구축하고 있을 뿐만 아니라, 만3세 이하의 유아들도 부모의 사회경제적 지위 및 문화적 배경에 상관 없이 원하는 경우 모두 유아교육서비스를 받을 수 있도록 국가에서 GDP의 2%에 해당하는 재정지원을 하고 있다. 또한 사립기관의 경우에도 공립에 준하는 재정지원을 함으로써 질적으로 우수한 유아교육 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있으며, 이를 통해 부모에게 유아교육서비스에 대한 다양한 선택권을 부여하고 있다. 우리나라는 공적재원, 사적재원, 기업 및 학부모 등 다양한 재원에 의해 유아교육서비스가 제공되고 있으나, 교육과학기술부인 경우 정부 총 예산의 1.7% 수준인 약 2500억원 정도가 유아교육에 투입되고 있는데, 이는 OECD 국가 평균인 7%(1997년도 기준) 수준과는 비교할 수 없을 정도로 낮다. 유아교육서비스의 질과 접근이 용이성을 안정적으로 유지하기 위해서는 정부의 공적투자가 반드시 이루어져야 한다. 공적인 투자가 부족하면 좋은 프로그램이 부족해지고, 이용기

회가 불공평해지며, 부모의 수입정도에 따라 자녀가 받는 유아교육서비스의 질적 차이가 커질 수 있다(OECD, 2001). 또한 사립유아교육기관의 경우에도 국가 차원의 재정적 지원 없이 수혜자 지급원칙에 따라 운영될 경우 유아가 사는 지역이나 가정의 소득에 관계없이 균등한 서비스 이용기회 및 질 높은 서비스를 제공하기는 매우 어려우므로 사립기관에도 공적재원을 할당할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다(신동주, 2006).



Ⅲ. 한국의 유아교육정책의 발전과정

1. 구호적·선언적 정책기(1945~1960)

가. 보육의 구호적 정책기

1921년 태화기독교사회관에서 빈민아동을 위한 구제사업의 일환으로 시작된 탁아프로그램이 우리나라 최초의 보육사업이라고 할 수 있다. 조선총독부는 내무국에 사회과를 설치하여 그 관할 하에 이를 지도·통제하였다. 광복 이후 6·25 전쟁을 전후로 정치적·사회적 혼란기로서 정부가 보육사업에 대한 뚜렷한 방침을 세우지 못한 시기였고, 특히 대량으로 발생한 전쟁고아와 기아, 미아의 문제를 발생시켰다. 이러한 상황에서 요보호아동에 대한 각종 수용보호시설이 주로 외국인의 원조에 의해 여러 곳에 설치되었다. 전국에 있던 공·사립보육시설들을 지도 감독할 행정적 필요에 따라 1952년 10월 '후생시설 운영요령'을 시달하였다.

이 요령에서 처음으로 '탁아소'란 명칭이 등장하였다. 이 요령에 의하면 탁아소의 기능은 직장을 가진 부모의 자녀를 일시 또는 일정기간 위탁 보호할 수 있는 시설이라고 정의하고 있다. 피난민이 많이 집중되어 있는 부산에 시립탁아소(1953)와 사회탁아소(1955)가 설립된 것을 비롯하여, 1960년까지 전국적으로 24개소의 시설이 설립되었다.

당시의 보육시설들은 '고아원'과 큰 차이가 없이 시대적 요청에 따라 임시구호적 성격을 강하게 띠고 있어 보육의 제 기능을 다하지 못하였다.

나. 유아교육의 선언적 정책기

1948년 7월 제정된 헌법에서 "모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다"의 규정에 따라 1949년 12월 31일 민주국가 발전의 기반이 되는 교육의 기본법인 교육법을 법률 제86호로 공포하였다. 이 교육법 제5장 제10절

제146조 교육목적, 147조 교육목표, 148조 교육대상에 유치원에 관한 조항이 삽입되었다. 교육법의 제정·공포는 유아교육의 법적 근거를 마련하였고, 만4세~초등학교 취학 전 어린이에 대한 수업연한 1년 이상의 유아교육을 실시할 수 있고, 기간학제는 아니지만 학교유형에 유치원을 포함하였다. 이로써 유치원은 교육법 속에 그 자리를 차지하게 되었다. 이어 1952년 대통령령 제633호로 교육법시행령이 공포되었고, 유치원 설립 인가, 원아 수, 교육과목, 교육일수 등에 관한 규정을 만들어 교육 환경 개선을 위한 최소한의 법적 근거를 마련하였다. 이 시기는 헌법과 교육법의 공포로 의무교육, 교육의 기회균등이 규정되었으나 미국 원조에 의존하고 6·25전쟁과 4·19혁명 등 처한 시대적 상황 속에서 교육법은 최초의 교육에 관한 입법으로 교육발전의 실제적 의미를 갖지 못하였다. 1950년~1953년까지 전쟁을 치르는 동안 우리 사회는 극도로 불안하고 빈곤하여 유치원 교육에 대한 관심은 지극히 저하되어 있었다. 1950년에 문교부에서 '국립 유치원 설치 계획'을 발표하였으나 전쟁으로 실현되지 못하였고 1955년 교육법시행령이 개정으로 문교부 보통교육국 초등교육과에서 관장했던 유아교육업무를 문화국 사회교육과로 이관하였고 1960년부터는 다시 보통교육국 초등교육과에서 관장하는 등 정부나 문교 당국에 의한 뚜렷한 유아교육정책은 없었다. 한편 이 시기에 1955년 4월 26일 이화여대 보육학과 교수이며 선교사였던 하워드(Clare Howard)가 중·남부지역의 유아교육 진흥을 위해 대전에 대전보육학원을 설립하고 초대 원장에 취임하여 유치원 교사를 양성하기 시작한 것은 한국 유치원 교육에 크게 이바지한 하나의 사건이라 할 수 있다(이상금, 1992).

2. 기본적·기초적 정책기(1961~1980)

가. 보육의 기초 정책 수립기

1961년 12월 30일 아동복지법이 제정되어 탁아시설을 법정 아동보육시설로 인정하면서 국가가 보육사업에 본격적으로 개입하기 시작하며 보육사업의 일대 전환기를 맞이하였다. 아동복지법에 아동의 복리증진과 보장에 대한 내용을 명시하

여 종래의 구빈 사업적인 성격에서 벗어나 아동복지를 증진시키고 보장하기 위한 시설로서 그 성격이 변화하였다. 다음 해 3월27일 아동복지법시행령이 제정·공포되면서 탁아시설을 ‘보호자가 근로 또는 질병 등으로 인하여 양육하여야 할 아동을 보호할 능력이 없을 경우에 보호자의 위탁을 받아 그 아동을 입소시켜 보호함을 목적으로 하는 시설’로 보호자가 없는 아동 또는 이에 준하는 아동을 입소시켜 보육하는 목적으로 하는 시설로 정의되는 보육시설과 구분하였다. 1962년 10월 15일 아동복지시설기준령(보건사회부령 제106호)이 동년 유치원시설기준령과 나란히 제정·공포되었다. 이로써 영·유아보육 및 유아교육 체제는 아동복지법과 교육법에 의해 각각 그 근거를 마련하였고, 유치원과 보육시설의 설비기준을 다르게 규정하여 적용하고, 유치원은 문교부 보통교육국 교육행정과에서, 보육시설은 보건사회부 부녀아동국 아동과에서 담당하는 행정체제로 우리나라 영·유아보육 및 유아교육 체제의 법적인 이원화체제의 출발점이 되었다.

1960년대 후반에는 경제개발 5개년 계획의 추진으로 도시화, 산업화가 진전되고 취업여성이 증가하는 한편, 기아·부랑아가 늘어나 아동보육의 문제가 커다란 사회문제로 대두되면서 보육수요가 늘어남에 따라 시설이 부족하게 되자 보건사회부는 1차(1967~1971), 2차(1972~1976), 3차(1977~1981)15년을 기간으로 하는 탁아시설증설계획을 1967년 3월 29일 수립 시달하고, 1968년 3월 14일 정부는 아동복지법시행령에 근거한 미인가탁아시설임시조치령을 공포하여 민간인이 설립하는 보육시설의 증설을 유도하였고, 이를 완화하여 시설 인가를 받지 못했던 독지가들은 정부의 권장에 따라 무허가 혹은 소규모 시설에서 한시적으로 인가를 받아 보육시설을 운영하게 되었다. ‘탁아소’라는 명칭도 ‘어린이집’으로 변경하여 단순 보호 혹은 결손 아동을 대상으로 하는 곳이라는 기존 이미지에서 벗어나 교육이 이루어지게 하는 곳이라는 이미지를 갖게 되는 계기가 되었다. 경제 성장 위주의 정책안에서 보육사업에 대한 예산 지원은 미비한 수준이어서 민간을 중심으로 한 어린이집의 수가 급격히 늘어나 1976년에는 607개소에 이르게 되었으나 보육의 질적 수준은 매우 미흡하여 시설 환경, 교사의 자격 등 여러 가지 부작용과 폐단을 낳게 되었다. 이에 따라 정부는 보육시설의 질적 향상을 제고하기 위한 조치로 1977년 2월 24일 사회복지사업법시행규칙을 개정하여 미인가탁아시설임시조치령을 폐지하였다.

한편, 정부는 경제개발 정책의 지속적인 추진으로 보육수요가 계속 늘어남에 따라 1978년 4월 23일 탁아시설 운영개선안을 마련하여 교육의 기능을 강화하고, 보육시설을 일반 아동에게도 개방하는 대신 이들에게 보육료를 받을 수 있도록 하였다. 이에 따라 극빈 저소득층이 아닌 중산층의 아동도 어린이집을 이용할 수 있게 되었다. 하지만 탁아시설의 법인화 추진에 기존 시설운영자들의 인식부족으로 어린이집의 증가율이 감소하게 된다. 이와는 별도로 농번탁아소는 유치원이나 보육시설과는 달리 당시의 농촌 여성들의 요구에 따라 농촌진흥청에서 자발적으로 전개되었다. 이 농번기 탁아소는 5월~10월의 농번기 중 2개월간, 만3~5세의 취학 전 아동을 대상으로 운영되었고, 이후 1980년에는 '농번기 유아원'으로 개칭하여 바쁜 시기에 보살핌이 필요한 유아를 안전하게 보육하여 아동의 복지증진을 도모하여 아울러 부녀자의 영농참여를 확대시킨다는 데 그 의의가 있었다. 같은 해 12월 25일 내무부에서도 '새마을협동유아원'을 신설하여 행·재정적 지원을 해주는 새마을협동유아원을 시범적으로 운영하기 시작했다. 새마을협동유아원의 운영목적과 기능을 보면 유아기에 공교육을 실시하고 탁아·영양개선 등 보육기능과 교육기능을 병행한다함으로써, 교육과 보호의 개념을 통합적으로 보기 시작했다. 교육부가 관장하는 유치원, 보건사회부가 관장하는 어린이집, 농촌진흥청이 관리하는 '농번기유아원' 그리고 내무부가 관장하는 '새마을협동유아원'의 다원화체제로 분리되어 동일연령대의 유아들에게 교육기능과 복지측면의 보육기능이 중복되는 한편, 근거법령, 시설기준, 제도 및 교사, 교육내용 등에 있어서 통일성이 결여로 오는 여러 문제가 지적되었고 다원화되어 있는 유아교육기관과 보육시설의 일원화에 대한 문제제기가 시작되었다.

나. 유아교육 체제 정비기

1962년 8월 문교부령 제106호로 유치원시설기준령이 공포되어 1963년부터 시행하게 되었다. 이로써 그동안 무질서하게 설치·운영되었던 유치원에 대해 유치원 교육에 필요한 최소한의 시설 기준을 정함으로써 유치원의 교육환경을 개선하는 데 중요한 법적 근거가 되었다. 유치원 교육의 외적 환경의 개선 및 시설

균등화에 대한 정책을 강구하였고, 유치원의 위치, 원사, 시설과 설비, 완구와 교구, 소방시설 등을 구체적으로 명시하고 유치원의 장학행정을 강화하도록 명시하였다.

이 시기의 행정 조직의 변화는 1963년 12월 16일부터 대통령령 제1737호로 공포된 교육법시행령에 의해 문화국 사회교육과에서 보통교육국 교육행정과로 유치원 교육에 관한 업무가 이관되었다. 이 시기에 정부는 유치원확충노력을 기울이기 시작했는데 유치원 설립신청 절차를 간소화하면서 유치원 확충을 도모하는 한편, 1967년 10월 26일 대통령령 제3253호로 유치원외곽시설기준령을 공포하여 유치원 외곽 시설을 정비하려 하였으나 현실과 거리가 너무 먼 이상형이라는 비판을 받았으며 제대로 시행되지 못하였다. 또한, 1968년 2월 8일 문교부령 제188호로 유치원수업료및입학금정액표가 정식 발표되었으나 서울의 수업료가 월 790원으로 비현실적인 수준이었다. 1966년 문교부에서 유치원 교육의 외적기준과 내적기준을 위한 교육과정을 마련키로 결정하고 학자와 전문가의 연구가 시작되었다. 1969년 2월 11일 우리나라 최초로 유치원교육과정을 제정, 고시하였다. 이로써 우리나라의 유아교육에 대한 국가수준의 유아교육과정이 마련되었다는 데 큰 의의를 둘 수 있다. 그러나 이 시기에는 미국에서 개발한 유치원의 교육내용을 그대로 답습하는 현상이 발생했고 설립인가 당시 결정하는 내용이 교육과정을 통용되는 경향이 많았다. 특히 한국전쟁으로 인해 이러한 교육법도 맥이 끊겼으며 정부수준에서의 행정적 지도나 감독 혹은 교육활동을 장학·지도할 수 있는 체제가 없었으므로 1949년 제정된 교육법의 유치원 교육목표와는 무관하게 춤추고, 노래하고, 그림그리거나 하는 곳이 유치원이라는 생각이 사회 전반에 자리잡게 되었다.

따라서 1945년 이후 1968년까지의 유치원교육과정은 몇몇 유치원들을 제외하고는 대체로 체계적인 교육과정이 없이 오락 활동이나 국민학교 입학준비와 유아의 보호 기능이 중심이 되어 유치원의 교육적 기능을 충분히 발휘하지 못하였다. 이후 1969년 2월 19일 제1차 유치원교육과정을 제정·공포함으로써 국가수준의 교육과정의 일반기준을 제시하였다. 1969년 2월 27일에는 교육법시행령을 개정하고 유치원의 보육과목을 규정하였고, 1970년에는 문교부에서 '유아교육장기종합계획'을 수립하여 '취학 전 교육의 교육적 의의를 중요시하고 지금까지 전적

으로 가정에 의존해 왔던 취학 전 교육을 보다 의도적으로 전환하도록 한다'는 내용을 설정하고 전국 각지에 공립유치원을 세워 유치원교육을 의무교육화함으로써 의무교육의 하향적 연장을 통한 유아교육의 공교육화를 추진하려는 의지를 보였다.

1970년대 새마을 운동의 전개로 상당한 경제 성장으로 인해 여성 노동 의존도가 높아지면서 자녀양육이 사회적 문제로 대두되고 또한 유네스코가 선포한 '세계 교육의 해(International Education Year)'로서 평생 교육이 사조가 대두되었고 미국의 Head Start운동, 영국의 Plowden보고서, 독일의 개혁 유치원 운동 등 유아교육의 광범위한 기회 확대 운동이 활발히 전개되고 있었다. 1980년에 전국에 설립된 공립초등학교 병설유치원은 40개로 증가되고 공교육 혜택을 받는 유아수도 전체 원아의 3.5%에 달했다. 또한 정부는 제4차 경제개발 5개년 계획(1977년~1981년)의 일환으로 유엔아동기금(UNLCEF)의 재정적인 지원을 받아 전국에 69개의 시범유치원을 설치·운영할 계획을 세워 이를 추진하였다. 이와 같이 유치원 교육의 보편화는 1980년대로 들어서면서 획기적인 성과를 거두었고, 1970년에 불과 484개이던 것이 1979년에 총 7,233개소에 달하는 성장을 보였다. 또한, 1972년 12월 교육법을 개정하면서 교육공무원법에 규정되어 있던 교원의 자격기준을 유치원 교원자격기준을 분리하여 별도 제정하여 교원자격의 전문성을 높이려는 정책을 추진하였다. 1979년 3월에는 처음으로 서울특별시교육위원회 초등교육과에 유치원교육 담당 장학사를 배치하여 지방유아교육행정체제의 기틀을 마련하였고, 2차 유치원 교육과정을 공포하는 등의 정책을 추진하여 유치원 교육체제의 공교육화를 통한 유아교육체제의 발전방향을 제시하였다.

유아교육의 양적 팽창과 함께 유치원의 증설이 이루어지면서 유치원 교사의 수급문제가 대두되었다. 이에 1979년 전문대학에 보육과를 설치하고 4년제 대학에 유아교육과를 설치함으로써 전문적인 유치원 교사를 양성하게 되었다. 또한 문교부는 유치원 교원의 자질을 향상시키기 위해 1982년부터 1987년까지 매년 5천~8천 명을 대상으로 직무연수를 실시하여 유치원 교원의 전문성 강화를 위해 노력하였다.

이와 같이 유아교육의 필요성과 중요성, 계층간 영·유아보육 및 유아교육의 차별 심화에 따른 교육기회의 불균등을 없애기 위한 유아교육의 공교육화, 보편

화를 주장하는 연구 결과들은 우리나라 사회일반에 대해서 유아교육의 필요성에 대한 이식을 높여주는 계기가 되었다. 이와 같은 국내외적 움직임 속에서 유아교육의 중요성이 대두되었으나 행·재정적 지원이 미흡한 실정이었고 선교원, 예체능 중심의 학원 유치부 등 유아 대상 사설 기관 설립이 난립한 시기이기도 했다.

이와 같은 1970년대의 상황은 1980년대 제5공화국이 유아교육에 대해 국가적으로 지원하는 기초를 마련하였다. 즉 유아교육에 대한 정부의 행·재정적 지원이 가시화되면서 1980년 이후 유아교육이 양·질적 발전이 이루어지게 되었다. 이 시기의 다원화된 영·유아보육시설 및 유치원을 <표Ⅲ-1>와 같이 정리할 수 있다.

<표Ⅲ-1> 유아교육체제와 영유아보육체제의 비교

구분	유아교육체제	영유아보육체제		
	유치원	어린이집	농번기유아원	새마을협동유아원
관장부서	교육부	보건사회부	농촌진흥청	내무부
운영목적	만3세부터 취학전 모든 아동	취업모, 보호가 필요한 아동	농번기 아동의 보호와 교육	보육기능과 교육기능 병행
설립근거 법령	교육법	아동복지법	[아동복지법] 유아교육진흥법 농업진흥청 관장	새마을협동유아원설치 지침
대상연령	만4~5세	만0~5세	만3~5세	만2~3세(영아반) 만4~8세(유아반)

자료: 이일주(1999), 동국대학교대학원박사논문, p.79.

3. 시설 확대 및 질적 고양 정책기(1981~2000)

1980년대 강력한 유아교육강화시책으로 난립하는 유아교육체제를 정비하고 유아교육진흥법과 영유아보육법이 제정되면서 영·유아보육과 유아교육이 별도의 행정과 체제로 분리되어 제도화되면서 유아교육개혁추진과 함께 갈등이 심화되는 시기라 할 수 있다.

가. 보육발전기

1980년대 이전까지 보육사업은 저소득층, 취업모 자녀를 우선으로 보육하는 선별주의 원칙에 기초한 보육서비스로 보편적 서비스로 발전되지 못하였다.

1981년 4월에는 아동복지법이 아동복지법으로 전면 개정되면서(서문희, 2004) 무료 탁아시설은 법인 이외의 자도 신고만으로 시설을 설치·운영할 수 있게 되었다. 아동복지법 제1조에서는 전체 아동을 대상으로 하여 아동이 건전하게 출생하여 행복하고 건강하게 육성되도록 그 복지를 보장하는 것을 법의 목적으로 하여 요보호아동만이 아닌 일반아동 전체로 확대한 것은 우리나라 아동복지가 보편주의적 성격을 지향하고 있음을 보여주었다. 이러한 변화로 이전까지 국민학교 병설유치원, 사립유치원, 어린이집, 선교어린이집, 탁아소, 유아원, 유아교실, 새마을 유아원, 유아방 등의 정규 및 비정규기관이나 시설과 학원, 교습소 등 유사유아교육기관이 혼재되어 있고 다원화 되어 방임적으로 운영되고 있는 유아교육체제를 정비하며 유아교육진흥정책을 추진하게 된다.

5공화국이 출범하면서 1981년 대통령 지시에 의해 유치원은 문교부가 관장하고 새마을협동유아원과 어린이집, 농번기탁아소 등을 모두 '새마을유아원'으로 명칭을 변경하여(박정문, 2000) 내무부가 통합 관장하고 새마을유아원에 대한 각 부처 업무분담에 있어서는 시설운영은 내무부, 교육지도 및 지원은 문교부, 보건 의료지원은 보건사회부가 나누어 추진한다는 새로운 유아교육체제가 모색되었다.

<표Ⅲ-2> 유치원 및 새마을유아원의 시설 및 원아수의 변화

	1984년	1990년
시설수(개소)	2,545	7,693
원아수(명)	158,965	482,628

자료 : 내무부(1990), 「한국도시연감」, pp.760~772.

여성의 사회참여 증가 및 핵가족화에 따라 <표Ⅲ-2>와 같이 보육수요가 급격히 증가한 반면, 새마을 유아원 보육기능은 미흡하고 보육시설 또한 절대 부족하여 자녀양육문제가 큰 사회적 문제로 등장하게 되었다.

보건복지부에서는 새마을 유아원의 한계를 극복할 수 있는 새로운 대안을 모색할 필요성이 제기되었고 이에 따라 1982년 유아교육진흥법이 제정되면서 삭제된 아동복지법의 탁아시설 설치·운영에 관한 근거 조항을 부활시키고 1990년 1월 동법 시행규칙을 개정하여 시행규칙 제16조 설치기준 및 운영기준에 탁아시설 관련조항을 삽입하였으며, 탁아시설 설치·운영을 위한 세부지침으로 탁아시설의 설치·운영기준을 보건복지부 훈령 제586호로 마련하였다(1990.1.15). 그러나 영·유아보육 및 유아교육에 관련된 사업이 보건복지부, 내무부, 교육부, 노동부 등으로 다원화되어 있어 예산의 중복 투자, 시설과 종사자기준의 상이 등 독자적으로 관리·운영됨으로써 체계적이고 효율적인 보육을 실시하는 데 어려움을 겪게 되었다. 이에 날로 급증하는 보육수요에 적극적으로 대처하고 체계적으로 효율적인 보육사업의 추진을 위해 보육관련 법령의 통합과 주관부서의 일원화 등 일대 쇄신이 필요하다는 각 계층의 요구가 증가하게 되었다.

영·유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리·운영됨에 따라 정부재정의 비효율적 투자는 물론 체계적이고 효율적인 영·유아보육을 실시하는데 어려움이 노출되었고, 유아교육진흥법에 의거하여 설치·운영되어 온 새마을유아원이 국민의 점증하는 보육욕구를 충족시킬 수 없는 한계에 직면하게 되자 1990년 11월 내무부, 교육부, 보건복지부 3부 장관은 새마을유아원을 1993년까지 교육법에 의한 유치원이나 보육 시설로 전환토록 합의하게 되었다. 이와 함께 각 계층의 의견을 폭넓게 수렴하여 1991년 1월 영유아보육법을 제정·공포하여, 아동복지법(보건복지부), 유아교육진흥법(내무부, 교육부), 남녀고용평등법(노동부)으로 분산·다원화되어 있던 법체계와 주관 부서를 보건복지부로 통합·일원화하였으며, 종전의 단순 '탁아'사업에서 '보호(care)'와 '교육(education)'을 통합한 '보육(educare)'사업으로 확대·발전하게 되었다(서문희, 2004). 영유아보육법이 지향하는 보육정책의 기본이념은 전통적인 아동의 가정양육 원칙과 자유민주주의 이념에 따라 보육정책대상을 보호자가 보호하기 어려운 영아 및 유아(보육위원회 의결을 거쳐 12세까지 연장 가능)로 한정하여 불필요한 국가 개입을 최소화하고 교육법에 의한 유아교육제도와와의 구분을 명확히 하였다. 또한 전통적인 사회복지정책의 기본이념에 따라 부담능력이 있는 계층의 자녀는 보호자가 보육비용을 부담하도록 하여 아동에 대한 부모의 책임도 명시함으로써

결국 영·유아보육 문제는 국민 모두에게도 책임을 지도록 하였다. 1995년을 전후로 우리나라의 보육정책은 급속히 변화하였는데 그 계기는 '보육시설 확충계획 3개년(1995~1997)'이었다. 이 계획으로 1990년 말 1,919개이던 보육시설의 수가 2004년 6월 30일 현재 898,533개로 보육사업의 양적인 발전을 이루었다.

나. 유아교육의 개혁기

정치·사회적 혼란 속에서 1980년 7월 30일 국가보위비상대책위원회에서 '교육 정상화 및 과열과외 해소방안'을 주로 하는 7·30 교육개혁안이 발표되었으나 유아교육정책은 포함되지 않았다. 그러나 교육개혁안이 추진되는 과정에서 7·30 교육개혁방안 실현을 위한 '교육재정확보방안'이 수립되고 1981년 제5공화국이 출범하면서 복지사회와 교육혁신을 국정지표로 정함에 따라 청와대에 '교육·문화 비서실'이 신설되면서 유치원과 유아원에 투자하기 위한 재정확보계획이 포함됨으로써 유아교육정비와 확충계획이 수립되었다. 문교부는 1981년 시범적으로 미취원아 및 맞벌이부부자녀 중 5세아를 대상으로 하는 국민학교 병설유치원을 설치하여 운영하는 한편, 1982년 3월 26일 '유아교육진흥 종합계획'을 발표하여 이 종합계획에 의거하여 문교부와 내무부는 유아교육진흥 세부 추진계획을 마련하였다. 또한 1981년에는 유아의 조화로운 전인교육에 역점을 두어 제2차 유치원 교육과정을 수정 보완한 제3차 유치원교육과정을 제정하였다. 이와 같은 정부의 강력한 유아교육 활성화 정책아래 우리나라 유아교육계의 획기적인 일이라 할 수 있는 유아교육진흥법이 1982년 12월 31일에는 법률 제3635호로 제정·공포됨으로써 내무부산하의 새마을유아원과 문교부의 유치원으로 이원화함으로써, 정부의 행정 지원 및 재정 지원을 체계화하였다.

1983년 2월 23일에는 정부의 이러한 유아교육 진흥정책에 따라 대통령령 제 11057호에 의거 문교부 산하의 유아교육행정 전담부서가 신설되었다. 이로써, 보통교육국 의무교육과에서 담당했던 유치원 교육업무는 보통교육국 산하의 '유아교육담당관'으로 이관되었다. 그리고 각 시·도 교육위원회에는 유아교육 담당 장학관과 장학사를 각 지역교육청에는 담당 장학사를 배치하였다.

제5공화국의 정책 이념인 복지사회 구현을 위해 전인교육을 충실히 하고 평생 교육을 정착시키고자 하였고 이를 위해 유아교육을 강화하였다. 그 결과 취원율을 높이고 유아교사 연수를 강화, 유아용 교육 자료를 제작, 보급하며 유아교육의 내실화를 이루게 되었다. 또한 교육과정의 현실적 문제점을 보완하기 위한 제4차 유치원 교육과정을 제정하였다. 유치원과 새마을 유아원이 양적 팽창을 가져온 반면 여성의 노동시장 참여 등의 변화하는 사회의 보육수요를 충족시키지 못한다는 문제가 발생하였고 이러한 영·유아의 탁아문제를 해결하고 가정의 복지를 증진한다는 취지를 담은 영유아보육법이 1991년 1월 14일 제정·공포되었다. 당시 유아교육기관은 교육법에 의한 유치원 유아교육진흥법에 준하는 새마을 유아원, 노동부의 탁아소 등으로 나뉘어 있었다.

유아의 취원율을 높이려는 1980년대의 양적 팽창 우선 정책 수립 및 시행은 유아교육기관의 질적 수준을 낮추는 결과를 초래하였고, 유아교육의 본질에 대한 인식 부족 현상을 일으켰다. 따라서 1990년대는 유아 대상 학원의 난립, 학습지 산업의 조성, 조기교육·영재교육·특기교육 등이 부각된 시기로 유아교육을 기본생활습관 형성 또는 전인교육의 기초를 닦는 교육으로 이해하기보다 조기 한글교육 등 지식 주입 교육으로 인식하게 되기도 하였다. 1991년 1월 1일 대통령령으로 새마을유아원은 교육부로 이관되었고, 기존의 새마을 유아원은 유치원 또는 탁아소(현 어린이집)로 전환토록 하였다. 기존의 유치원의 교육기능과 새마을 유아원의 보호기능의 이원화체제에서 유아교육체제를 유치원교육체제로 일원화하였고, 영유아보육법에 의해 탁아소로 보육체계를 일원화함으로써, 교육부와 보건사회부처 별로 각각 유치원 교육 및 보육사업 추진 계획을 수립, 추진하게 되었다. 이로써 영·유아보육 및 유아교육시설의 종류와 기능, 대상유아의 연령과 계층, 관계 법률과 관할 부처 및 교사의 명칭이 이원화되는 현행체제가 된 것이다.

1991년 12월 31일 교육법을 개정 공포하면서 교육법 제146조의 유치원 교육목적을 “유치원은 유아를 보육하고 적당한...”의 규정을 “유치원을 유아를 교육하고 적당한...”으로 개정함으로써 교육과 보육이 별개임을 규정하였고 제148조 유치원의 취원 연령을 만4,5세에서 만3,4,5세로 조정하였다. 이로써 기존의 보육개념과 혼합되어 사용되어 온 유아교육이 온전히 유아를 위한 교육으로써 개념 정

립되었다. 1992년에 제5차 유치원 교육과정이 개정 공포되었는데 처음으로 유아 교육 전문가에 의해 유치원 교육과정이 연구된 후 교육부령으로 공포되는 질적 발전의 원년으로 불리 우는 해이다. 제5차 교육과정에서 시도된 ‘유치원 종일반 운영’은 보육계의 반발과 논란을 가져왔으며 유아교육계와의 갈등을 증폭시키고 영유아보육법 시행으로 이원화되어 온 정책 및 제도의 일원화 논쟁을 재발시켰다.

1994년 2월 5일 대통령자문기구인 교육개혁위원회가 출범하면서 “유아교육개혁”을 추진하게 되었는데, 제5소위원회인 사회국제교육분야에서 ‘만5세 대상 취학전 교육의 공교육화’를 교육개혁의 목표로 설정하였다. 교육개혁위원회의 유아교육개혁방안이 수립되는 과정에서 논의된 ‘만5세아 유치원 무상교육’과 ‘유아학 교체제로의 공교육화방안’이 구체화되어 이후 유아교육법으로까지 입법추진으로 발전되었다. 이는 영·유아보육계와 유아교육계의 갈등을 증폭시키고 일원화 논쟁을 더욱 심화시키게 되었다.

1994년 9월 5일 발표된 1차 교육개혁안에서 ‘보육기관의 유아교육 기능을 활성화하여 여성 인력의 활용을 증대시키고.....’하는 내용이 포함되어 있어 개혁초기에는 보육시설의 유아교육기능을 강화하는데 초점이 있었다. 또한 제2차 교육개혁안(5·31교육개혁안)에서는 유아교육의 공교육화에 대한 분위기를 조성하였다. ‘초등학교 입학 연령 탄력적 운영’과 ‘유치원의 기간 학제화’, ‘2005년까지 만5세 아동 100% 취원’, ‘유치원의 기본학제 포함’과 함께 ‘저소득층의 유치원 교육무상화’안이 포함되면서 교육부는 1998년부터 농어민과 저소득층의 5세 자녀에 대한 무상교육을 실시하는 것을 검토하고 새로 제정되는 교육기본법에 유치원의 만5세아 무상교육규정을 포함기로 하였다. 1996년 4월 제2기 교육개혁위원회가 발족되면서 역사상 최초로 유아교육 전문가가 위원회에 직접 참여하게 되었고 유치원 공교육확대 실시를 위한 공청회, 유아교육체제개혁방안 공청회를 실시하였고 이후 제정될 초·중등교육법의 유치원의 기간학제화를 포함하여 무상교육을 유도하고 있다. 이후 교육부는 유치원장기발전계획(1996~2005)을 수립함으로써 유아교육의 보편화와 공교육화 기반을 조성하였다. 지식기반사회에서는 지식을 창출·활용하여 새로운 것을 창조하는 능력이 국가 경쟁력을 좌우한다. 특히 신체·언어·정서·사회성·도덕성 발달의 결정적 시기인 만3~5세 유아에 대한 교

육과 보호의 공교육화 및 투자 확대를 위해 인적자원 개발의 출발점인 유아교육에 대한 국가 관리체제 구축이 필요할 뿐 아니라 양질의 유아교육은 개개인에게 건강한 가족과 사회의 구성원으로 성장해 나갈 수 있는 토대를 제공해 주고, 국가에게는 국가경쟁력의 원천인 인적자원을 양성하는데 기여한다고 보는 것이다. 1996년 8월1일 유아교육 담당 전문위원으로 나정(한국교육개발원 유아개발부장)이 임명되어 실무를 담당하면서 유아교육 관련 개혁안이 구체화되기 시작하였다. 유아교육을 논의한 소위원회는 제1소위원회로서 유아 초·중등교육을 다루는 곳이다. 이 위원회는 유아교육의 기회균등을 추구하고, 유아교육에 대한 각 가정의 교육비 부담을 해소하며, 여성 취업을 위한 사회적 요청에 부응한다는 목적을 수립하였다.

교육개혁위원회는 1996년 12월 4일 '출발점평등원칙 구현을 위한 유아교육체제 개혁'에 관한 공청회를 개최하였는데 '만5세 유치원 무상교육'안이 유아교육계와 영·유아보육계간에 이해가 상충되면서 이에 관련한 논쟁과 갈등이 본격화되었고, 초·중등교육법 제정안에 유치원 교육 1년 무상교육 조항이 삽입되자 보건복지부를 비롯 보육계는 보육시설과의 형평성에 위배된다는 논리로 거세게 반대하였다. 이후 보건복지부가 5세아 무상교육대상에 보육시설도 포함시키는 대안을 제시 1997년 11월 18일 제정된 초·중등교육법과 같은 날 개정된 영유아보육법에 나란히 유치원과 보육시설의 취학직전 1년 무상보육규정이 삽입됨으로써 일 단락 지워졌다.

문민정부를 표방하며 열린교육사회와 평생학습사회를 이루어 교육복지국가를 실현한다는 목표 하에 추진된 교육개혁에서 신교육체제의 목표는 '누구나 언제 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는 열린 교육체제를 구축함으로써, 모든 국민이 자아실현을 극대화할 수 있는 교육복지국가(Edutopia)'를 만드는 것이다. 1995년 5월 31일 제1차 교육개혁방안 발표를 필두로 하여 총4차에 걸쳐 교육개혁 방안을 발표하였는데 '21세기를 위한 신교육체제 수립'이라고 말할 수 있다. 1997년 3월 24일 '공교육체제 확립을 유아교육개혁 방안'에 관한 공청회를 개최하여 여론 수렴을 하였다. 유아교육공교육체제 확립방향은 3세 이상 초등학교 취학전 유아들의 교육을 공교육 내에 포함시키고 교육과 보호서비스를 함께 제공하고, 저소득층 유아들에게 교육기회를 우선제공하며, 최소한 1년의 유아교육기

회와 권리를 부여하여 출발점 평등원칙을 구현해야 한다고 발표하였다. 이러한 공교육체제 확립 방안으로는 ①현행유치원에 대한 행·재정적 지원을 확대하여 공교육체제를 확립하는 안, ② 유치원과 어린이집을 새로운 교육체제로 일원화하여 공교육체제를 확립하는 안, ③ 유치원을 새로운 유아학교체제로 전환하고 문호를 개방하는 안이 제시되었다. 이러한 확립방안의 제1안은 유치원을 '유아학교'로 개칭하여 유아교육의 공교육화를 도모하고 취원율을 제고하고자 하는 의도였고, 제2안에서 유치원과 보육시설을 일원화하려는 방향은 유치원을 교육시설로, 어린이집은 복지사업의 일환으로 인식되는 경향이 있어 성격이 다른 두 기관을 일원화시키는데 따른 논쟁이 거세었다. 보건복지부는 유치원과 보육시설의 통합을 반대하고 현재의 이원체제를 유지해야 한다는 입장이었고, 교육부는 기존 유치원의 행·재정적 지원을 늘리고 유아학교로의 전환을 고려하는 입장이어서 두 부처간의 갈등뿐이 아니라 산하단체와 학부모, 영·유아보육 및 유아교육인, 시민모임 등의 논란도 심화되었다.

교육개혁위원회는 1997년 6월 2일 「신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(IV)」을 대통령에게 보고하며 '유아교육 공교육체제 확립방안'을 제시하였는데 3세 이상 초등학교 취학전 유아에 대해 교육과 보호를 담당하는 유아학교 체제를 구축하여 유아교육의 기간학제 편입에 대비한다는 내용으로, 유아학교는 학부모의 요구에 따라 다양한 형태의 종일반을 운영할 수 있도록 하고, 유아학교의 법적 토대로 기존의 유아교육진흥법을 전면 개정하여 유아교육법을 별도로 마련한다는 것이다. 1997년 11월 18일 앞으로 제정·공포될 초·중등교육법에 유치원 5세아 무상교육 시행 관련 법률이 통과되었다(임재택, 1999).

1997년 12월 31일 교육법이 폐지되고, 교육기본법이 제정·공포되었다. 교육기본법은 제3조에서 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육을 받을 권리를 가진다는 국민의 '교육을 받을 권리'를 '학습권'으로 규정하고 '유아교육'이 새 법률에 규정되었다. 교육기본법 제37조 1항에서 초등학교 취학직전1년의 유치원 교육은 무상으로 하되, 대통령령이 정하는 바에 따라 순차적으로 실시한다는 유치원 무상교육을 규정함으로써 1997년 영유아보육법을 개정하여 초등학교 취학 전 1년 유아의 무상보육의 근거를 마련한 영·유아보육과 함께 점차적으로 만5세 아동에 대한 무상교육·보육을 실시할 수 있게 되었다.

21세기 교육복지국가 실현을 위한 유아교육법은 보육계의 영유아보육법처럼, 유아교육계에서는 ‘유아학교 체제의 구축으로 유치원과 보육시설로 이원화된 유아에 대한 교육 및 보육체제를 교육과 보호 서비스를 통합 제공하는 유아학교체제로 전환하여 교육의 질을 향상시키고, 장기적으로 유아교육의 기간학제 편입에 대비’한다는 추진배경을 갖고, 독립법으로의 유아교육법을 입법 추진하고자 노력하였다. 이러한 유아교육정책의 변화와 더불어 정보화·세계화 시대에 대비해 유치원 교육과정 개정의 필요성이 제기되어 1998년 6월 30일 교육부 고시1998-10호로 제6차 유치원 교육과정이 고시되었다.

4. 내실화 및 사회복지적 정책기(2001~현재)

2000년 이후 영·유아보육과 유아교육정책은 공보육과 공교육을 강화하기 위한 정부의 노력이 나타나는 시기이다. 사회변화에 따른 다양한 보육욕구의 증대와 보육서비스의 질적 향상에 대한 요구 그리고 보육 현실의 커다란 변화에 따른 영유아보육법의 개정과 유아교육법이 동시에 제정·공포되었다. 이와 더불어 영·유아보육계와 유아교육계의 갈등이 최고조로 달한 시기이기도 한다.

가. 보육공공성 강화

여성의 사회참여 확대, 가족구조의 변화 등으로 인해 사회적 양육이 필요하므로 보육의 공공성을 확보하는 한편 영·유아보육과 관련된 여건변화를 전반적으로 반영하고, 영유아보육에 있어서 유아교육과 마찬가지로 사회·경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원함으로써 유아교육법안과 조화를 꾀함과 동시에 보육시설에 대한 재정지원을 강화함으로써 보육의 내실을 기하려고 하였다. 개정된 영유아보육법은 보호자의 질병 등의 사정으로 영·유아를 보육하는 ‘긴급구제복지서비스’에서 아동의 자아를 발달시키고 성장을 촉진시키는 ‘보편적인 보육’으로 보육정책 패러다임의 전환을 꾀하고 이에 따라 아동의 보육 받을 권리, 국가와 사회의 보육의 책임성을 명백히 밝히고 있다.

변화된 보육정책 패러다임을 실행하기 위하여 정부조직법 개정으로 2004년 6월 12일부터 영·유아 보육사무가 보건복지부에서 여성가족부로 이관되어 양성평등적인 시각에서 미래의 인적자원을 양성하고, 여성들이 육아로 인해 사회진출에 어려움이 없도록 공보육 체제를 확립하고자 하는 의미에서 추진된 것이다. 2004년 1월 29일 개정된 영유아보육법의 취지를 살리면서 연실적인 실행가능성을 위하여 하위법령 개정예 전문가, 이해관계인 등의 참여 기회를 대폭 늘려 2005년 1월 30일 영유아보육개정법률을 시행함에 따라 보육서비스의 질적 수준 향상과 보육의 공공성 강화 등을 통해 보육사업이 획기적으로 발전할 수 있는 계기를 마련하였고 보육예산 또한 확대하여 영아·장애아 전담 등 다양한 보육서비스 제공과 보육료 지원확대 등 보육사업 발전 토대를 마련하였으며, 아동중심 지원 확대를 통한 수요자 중심의 정책을 추진하는 등 지속적인 보육정책 효과를 산출하기 위한 기반을 구축하였다.

<표 III-3> 영유아보육법 개정 전후 비교(2010)

	영유아보육법 개정 전	영유아보육법 개정 후	특징
목적	보호자가 근로, 질병 등 기타 사정으로 보호하기 어려운 아동을 대상으로 보육	영유아(영영幼兒)의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함	보편성 확보
책임	모든 국민은 영·유아를 건전하게 보육할 책임을 지고, 국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 영·유아를 건전하게 보육할 책임을 진다.	① 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다. ② 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다. ③ 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 영유아의 보육을 위한 적절한 보육시설을 확보하여야 한다.	보육의 사회적·국가적 책임규정(공보육)
관점	선별주의적	보편주의적	

자료 : 국가법령정보센터(1999,2010), 「영유아보육법」

개정 전후의 영유아보육법의 목적 및 관점을 비교해보면 <표 III-3>와 같이 보육의 공공성을 확보하여 공보육 활성화를 지향하고 있음을 알 수 있다.

2000년대에 들어오면서 보육시설의 질적 수준의 제고가 주요 관심사로 부각됨에 따라 그에 대한 구체적인 방안들에 대한 논의가 활발하게 이루지고 있다. 그 결과 개정된 영유아보육법은 보육의 기본방향으로 보육의 보편성, 아동의 보육받을 권리 및 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 분명하게 밝히고 있다.

참여정부의 육아지원정책으로 고령화 및 미래사회위원회에서 2004년 6월에 제1차 “보육 및 육아교육 지원의 공공성 확대(공약사항)”에 대한 대책을 발표하였으며 평가인증제도를 도입하고 보육국가자격제도를 시행하였다. 2005년 5월에는 제2차 육아지원정책으로 표준보육료·교육비 산정, 영아기본보조금 제도 시범 도입하는 등 “출산을 제고 및 여성경제활동 참가”에 대한 대책을 발표하였다. 2006년 7월에는 여성가족부에서 공보육 강화를 위해 제1차 중장기보육계획인 새싹플랜을 발표하였다. 국공립시설을 2010까지 2배로 늘리고, 이용아동을 30%수준까지 확충하고, 기본 보조금 확대 지원, 차등보육료를 평균소득 130% 이하까지 확대하였다. 2006년 8월에는 저출산고령사회위원회에서 세계최저의 저출산문제 해결을 위해 국공립시설을 30% 확충, 영아기본보조금 도입, 차등보육료 확대, 만 5세 무상보육 확대, 아동수당 도입검토의 내용을 담은 새로마지 플랜 2010을 발표하였다. 2008년 3월 보육정책이 보건복지부로 이관하여 양적으로 큰 성장을 이룬 보육정책을 질적 수준 향상, 수요자 중심 정책으로 전환 추구하려고 하였다.

제1차 중장기 보육계획(새싹플랜)을 보완·수정하여 아이사랑플랜(2009~2012)을 진행하면서 2008년 12월 19일에 영유아보육법개정으로 양육수당, 보육전자바우처 등 신규제도 근거 마련하였으며 보육시설 이동아동의 80%까지 지원확대를 추진하고 있으며 보육시설 미이용 아동에 대해서도 지원체계 강화하려고 한다. 또한 시설별지원과 아동별지원으로 이원화된 보육료지원을 보육료로 통합하여 아이사랑카드를 통해 부모에게 직접 지원이 이루어지고 있으며 보육시설의 질 제고를 위해 평가인증제도는 계속이어가면서 국공립 보육시설의 확충을 위해 노력하고 있다(보건복지가족부, 2009).

나. 유아교육공공성 강화

유아교육의 공교육화를 위한 이런 일련의 변화들은 꾸준히 진행되어 2000년 3

월 교육부 장관 자문기구로 '유아교육발전추진위원회'를 구성·운영하여 유아교육법 및 유아교육발전 계획을 마련하고 2000년 10월 정부입법으로 추진하려 하였으나 보건복지부의 반대에 부딪혀 포기하였다. 이후 2000년 11월 다시 국회 교육위원회 의원 중심으로 의원입법을 시도하였으나 또 무산되었다. 이렇게 계류 중인 유아교육법은 영유아보육법개정안의 입법추진으로 유아교육계와 보육계의 이해 집단들의 갈등이 지속되었다.

국가인적자원개발에 대한 범국가적인 관심이 높고 유아교육에 대한 국가 책임이 확대되고 있는 세계적 추세에 맞추어, 초·중등교육법에 유아교육체제가 부속적으로 규정되어 발생하는 문제점을 해소하고, 국가 인적자원 관리 체제의 기본틀을 유아단계부터 체계화하고, 유아의 교육과 보호에 대한 공교육체제를 마련함으로써 유아의 균형적이고 조화로운 발달을 조장함과 아울러, 보호자의 사회·경제적 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하기 위함으로 밝히고 있다(법제처, 2004). 그 결과 유아교육법과 영유아보육법전면개정안이 동시에 입법 추진되어 2004년 1월 29일 유아교육법이 탄생하게 되었다(교육인적자원부, 2004).

유아교육법의 주요 내용은 유아교육 및 보육에 관한 기본계획 등을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 유아교육·보육위원회를 두도록 하여 유아교육과 보육의 연계성을 명시하고 있다. 또한 유치원도 종일반 등을 운영할 수 있으며, 사립유치원도 운영비를 국가로부터 지원받을 수 있도록 하고 초등학교 취학직전 1년의 유아교육을 무상으로 하고 국가 및 지방자치단체가 부담하도록 하는 등의 내용을 규정하고 있다.

2004년 6월에 발표된 육아지원정책은 0세아 가정내 육아지원 활성화, 1~5세아 보육 및 교육기회 확대와 비용경감, 6~8세아 방과후 교육 활성화와 육아지원 관리체계의 정비가 이루어졌다. 2005년 1월 육아정책개발센터를 창립하여 우리나라의 유아교육과 보육의 통합에 대한 필요성을 사실상 제도권으로 공식화하였다(김규수, 2007).

2009년에 유치원 교육과정 운영 내실화 및 특성화를 위해 세대간 지혜 나눔 사업과 종일제 유치원 환경 개선 및 프로그램 내실화를 통해 종일반 운영에 대한 지원을 활발히 하고 있다. 또한 사립유치원 단기 대체 교사를 지원하여 사립유치원 교사들의 직무 만족도를 제고하고, 3세대 하모니 교육정책 사업을 통해

유아교육 서비스의 질 제고를 유도하고 있다. 저소득층 유아에 대한 교육지원체계를 구축하면서 만3-4세 차등교육비 및 두 자녀 이상 교육비를 지원하고, 희망 유아교육사 사업을 통해 유아 기본학습능력발달을 지원하며 유치원 종합복지 서비스를 수행하고 있다. 유아교육 인프라를 구축하기 위해 만5세아 무상교육비를 지원하며 유치원 평가를 진행 중에 있다. 전자카드제(아이즐거운카드)도입 및 유치원 전산시스템을 구축하여 유아교육 정보에 대한 수요자의 접근성을 강화하고 있다.

교육과학기술부는 2009년 12월 8일 학부모의 유아학비 부담을 경감하고 선진 유아교육 제도 구축을 통한 질 높은 유아교육 서비스 제공을 목표로 유아교육 선진화 추진 계획을 발표하였다. 「유아교육 선진화 추진 계획」은 유아학비 부담 경감, 선진 유아교육 제도 구축, 미래지향적 교육과정 운영, 우수 교원 배치활용, 유아교육지원체계의 강화라는 5개의 정책분야와 그에 따른 25개 핵심과제로 이루어져 있으며, 유아교육 전반에 걸친 선진화 작업을 통하여 유아교육의 질적 수준을 선진국 수준으로 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 이는 국가가 유아교육에 대한 중요성을 인식하고 유아교육에 국가적 역량을 결집하겠다는 의지를 분명히 했다는 점에서 큰 의미를 갖는다(교육과학기술부, 2010).

IV. 유아교육기관 이원화의 문제점 및 개선방안

1. 이원화의 문제점

현재 우리나라 유아교육기관의 이원화 정책은 OECD(1999)가 구분한 3가지 유형-교육부는 3세 이상 복지부는 3세 미만을 책임지는 연령별 분리 이원체제, 한 부처가 0~6세 유아를 모두 책임지는 통합 일원화 체제, 두 부처가 동시에 책임을 지는 중복·평행체제-중에서 가장 비효율적이라고 지적하고 있는 중복 평행체제이다. 이에 따라 원아 유치를 위한 경쟁이 치열하여 각 기관으로 하여금 유아의 건전한 발달을 도모하는 프로그램을 운영하기보다 학부모의 요구에 부응하는 파행적인 프로그램을 운영하도록 하는 부정적인 영향을 미치고 있다.

두개의 부처가 각기 서로 다른 준거를 설정하여 유아교육과 보육자료를 수집하고 있기 때문에, 유아와 교사, 프로그램 및 기관 등에 대한 총괄적인 자료수집이 이루어지지 않고 있다(교육부/한국교육개발원/시도교육청, 2000; 중앙보육정보센터, 2000). 따라서 우리나라는 유아교육과 보호에 관한 일관성 있고 통합된 자료가 수집되지 못하고 있으며 이러한 현상은 유아교육과 보호 관련 정책이 중복과 혼선을 가중시키는 요인의 하나로 작용하고 있다.

예로부터 자녀양육문제는 가족이라는 작은 사회에서 그 가족의 책임 하에 양육되었다. 그러나 여성취업의 증가현상은 육아문제 즉 아동에게 필요한 육아 및 보육문제를 새로운 사회문제로서 유아교육과 보육에 대한 사회적 요구가 높아졌으며 급격한 저출산율을 맞이한 우리나라로서는 적극적인 유아교육·보육정책이 요구 되었다. 이에 따라 국가의 행정적·재정적 지원이 강화되기 시작하였다. 우리나라의 유아교육·보육재정은 2002년 3,558억원이었던 유아교육예산이 2008년 1조 590억원으로, 보육예산은 2002년 4,355억원에서 2008년 3조 3,367억원으로 대폭 증가하였다. 그러나 유아교육과 보육의 재정적인 양적확충에도 불구하고 유아교육계와 보육계의 이원화로 인한 정부간의 갈등에 따른 혼란 등이 점차 심화되고 있다.

한편 맞벌이 가족이 증가하면서 부모들의 종일반 요구가 증가하자 그간 반일반을 중심으로 운영되던 유치원에서도 종일반을 시작하였으며, 2008년 총 8,344개 유치원 중 7,485개 유치원에서 총 취원아 537,228명 중 162,344명의 원아가 종일반 서비스를 제공받고 있다. 이와 같이 유치원에서 제공하는 유아교육 서비스와 보육시설에서 제공하는 보육서비스가 점차 유사해지면서 유아교육과 보육의 이원화는 중복운영이라는 정책적, 사회적 문제를 야기하게 됐다. 즉, 동일 연령의 아동을 대상으로 교육과 보육 서비스를 분리 제공함으로써 이용자인 만 3~5세 아동과 그 부모들에게 불필요한 혼란을 주고 있고, 두 영역에서 일하는 교직원과 종사자, 심지어 학계 전문가들간에 소모적 갈등이 야기 되었다(태통령자문고령화 및 미래사회위원회, 2004; 이일주, 1999). 따라서 이원화의 문제점으로 유아교육기관의 근거법령과 재정구조, 제도운영을 구체적으로 분석·비교하여 그 문제점을 살펴보기로 한다.

가. 근거법령의 이원화

1) 유아교육과 보육법제의 법원

만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 유치원교육에 관한 기본사항을 규정하고 있는 법은 '유아교육법'인데, 이는 '헌법' 과 '교육기본법'을 법원으로 하고 있다.

유치원교육법제는 초·중등 및 고등교육법제와 법원이 같으므로 '유아교육법'은 유치원과 초등학교의 교육법적 연계성을 지니고 있다.

한국의 보육법제는 '대한민국헌법' 제34조와 '사회복지사업법' 제2조 제1호 바목을 법원으로 하고 있다. 보육은 인간다운 생활을 보장하기 위한 사회적 기본권에 속한 중요한 권리이며, 이러한 권리를 보장하기 위해 두는 법이 헌법 제34조에 구속되는 하위규범들로서 사회복지서비스 관련법을 들 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 유아교육법과 영유아보육법은 각각 학교기준, 복지기준을 강조하였다. 그러나 오늘날 OECD에서는 유치원과 보육시설을 교육과 보육의 통합 개념으로 규정하고 있다.

대상연령	0	1	2	3	4	5
학교(시설) 유형	보육시설			유치원		
근거 법	영유아보육법			유아교육법		
	사회복지사업법 제2조제1호바목			교육기본법 제9조제4항		
	제34조	대한민국헌법		제31조		

[그림 IV-1] 한국 유아교육·보육법제

자료 : 이일주(2007), 비용지원측면에서의 통합방안모색.

한국의 유아교육법제 현황을 유아교육법제와 보육법제로 구분하여 주요사항만을 정리하여 보면<표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 유아교육·보육법제

구분	유아교육	보육
법적근거	유아교육법	영유아보육법
명칭	유치원	보육시설(어린이집)
설립유형	국립 유치원 공립 유치원(단설·병설유치원) 사립 유치원	국공립 보육시설(어린이집) 법인보육시설(어린이집) 직장보육시설(어린이집) 가정보육시설(어린이집) 부모협동보육시설(어린이집) 민간 보육시설(어린이집)
대상아동	만3~5세(보편주의)	만0~5세(보편주의)
운영형태	반일제(1일 3시간이상~5시간 미만) 시간연장제(1일 5시간이상~8시간 미만) 종일제(1일 8시간 이상)	종일제
비용부담	국공립 유치원: 정부지원 사립 유치원: 보호자부담 원칙 저소득층 자녀 등: 정부지원 5세아 무상교육 실시	국공립: 보호자 부담+정부지원 법인 및 직장: 보호자부담+일부지원 민간·가정: 보호자부담원칙 저소득층 자녀 등: 정부지원 5세아 무상보육 실시

구분	유아교육		보육
교사자격 및 양성	국가자격증제도(교육과학기술부장관) 정교사 1급·2급 3~4년제 대학의 유아교육과 졸업자(정교사 2급)		국가자격증제도(보건복지부장관) 보육교사1·2·3급 2~4년제 대학의 유아교육 또는 아동복지 관련학과 졸업자(보육교사2급) 고교졸업자 중 보육교사교육원 수료(보육교사3급)
정부관장 부처	교육과학기술부		보건복지부
지방행정 체계	시도교육청 ↓ 지역교육청 ↓ 유치원	지방의회 ↓ ↓ 교육위원회 사회복지위원회	시도 광역자치단체 ↓ 시군구 기초자치단체 ↓ 보육시설

자료 : 이기섭(2010), 고려대학교 대학원 석사학위논문

<표 IV-1>에서 볼 수 있듯이 만3~5세의 보호 교육 기능을 담당하고 있는 한국의 유아교육법제는 법적 근거와 관장 정부부처 및 지방행정 체계까지도 이원화되어 있다. 유치원과 보육시설의 설치에 대해 적용할 수 있는 법령기준이 서로 다르고 각 분야별로 다양한 법령과 기준들이 혼재되어 있다.

<표IV-2> 유치원·보육시설의 설치기준

구분	유치원	보육시설
근거법	유아교육법	영유아보육법
교육대상	만3세~취학전 아동	0~5세 취학전 아동(12세까지 연장가능)
성격	유아교육을 위한 '학교'	보호자 위탁에 의한 보육'시설'
설치 기준법령	대통령령	보건복지부가족부령
설립인가 (국공립외)	시도 교육감 인가	시장 군수 구가

구분	유치원	보육시설	
우선순위	없음	1.기초생활수급자 2. 편부모자녀 3. 차상위계층자녀 4.장애아 5.맞벌이자녀	
설치 기준	교실 면적	3,800시간 이상(80학점)	1,000시간 이상(1년)
	시설 임대	직무연수 자격연수	제한없음
	시설 처분	매도 담보제공 금지	제한없음
	설치 위치	1,2층 원칙 200m유해시설이 없는 곳	1층 원칙, 50m내 유해시설 없는 곳
	실외 놀이터 (체육)	-160 (40명이하) -120 +N(41명이상)	2.5(50인미만 제외). 3종이상설치 육내/인근놀이터활용가능

자료 : 이옥, 김은설, 신나리, (2006), 육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육보육의 협력

사립유치원인 경우 설립자가 교지를 소유해야 하는 것이 원칙이지만, 보육시설은 반드시 소유하지 않아도 되며(단, 국공립 및 법인 시설은 소유해야함) 유치원 교사/건물사용 기준 면적은 보육시설에 비해 더 높게 나타났다. 또한 실외놀이터의 외적인 기준은 두 기관이 비슷하지만 내적인 기준은 유치원이 높다. 즉 같은 유아대상으로 유치원의 설립기준이 어린이집보다 높은 기준으로 되어 있다.

첫째, 교육과정과 보육과정의 이원화로 현재 유치원 교육과정은 ‘유아교육법’ 제2장 제13조에 근거하고 표준보육과정은 ‘영유아보육법’ 제4장 제29조에 근거하고 있다. 또한 이러한 법에 근거하여 유치원 교육과정은 교육과학기술부, 표준보육과정은 보건복지부가 족부에서 주관하고 있다. 유치원 교육과정은 만 3~5세를 하고 있으며, 표준 보육과정은 만 0~5세를 대상으로 하고 있어 만 3~5세 유아들은 재원 기관에 따라 다른 교육과정과 보육과정에 기초한 교육과 보호를 받고 있다.

<표Ⅳ-3> 유치원 교육과정 · 표준보육과정의 주관부처 및 대상

	유치원 교육과정	표준보육과정
주관	교육과학기술부	보건복지가족부
관련법	유아교육법 제2장 제13조	영유아보육법 제4장 제29조
대상	3~5세	0~5세

자료 : 한국교육개발원 교육자료

둘째, 유아교육 및 보육행정 지원체제로 보육시설의 '보육정책위원회(중앙 및 시·도·자치구)' 와 유치원의 '유아교육위원회(중앙, 시·도)'의 설치는 지역실정을 반영 할 수 있다는 장점이 있기는 하나 자치구의 재정확보가 미약한 지방의 경우는 중복설치로 예산 낭비와 업무의 비효율성의 낭비가 우려된다. 중앙부처 및 지방에 각기 '유아교육위원회(유아교육)' 와 '보육정책위원회(보육)'를 두어 유치원 교육 및 부육관련 정책 및 사업기획, 조사 등을 심의하도록 하고 있다. 그리고 프로그램 및 교재개발연구, 교사 연수 등을 담당하는 전문 연구기관을 설치하거나 당해업무를 관련연구기관 등에 위탁 할 수 있도록 하고 있다. 그러나 세부적으로 살펴보면 두 기구 간에는 차이점이 있다. '보육정책조정위원회'는 보육 분야만을 심의 조정하는 기구로써 보육정책과 제도개선, 예산지원, 관련부처 간의 협조사항 등을 심의 조정한다. 이런 반면에 '유아교육·보육위원회'는 명칭 그대로 유아 교육만이 아닌 보육도 함께 포괄하는 기구로서 유아교육 및 보육에 관한 기본계획, 유치원 및 보육시설간의 연계운영 등을 심의 할 수 있다. 이로써 자칫 국무총리실 산하에 국무조정실장을 위원장으로 하는 '유아교육·보육정책조정위원회'의 설치로 보육에 관한 정책이 두 기구에서 중복하여 심의함으로써 오는 비효율성(이순영·이정란, 2005)이 대두 될 수도 있다.

한편 '영유아보육법'에는 보육정보센터를 설치하여 보육시설과 보육교사를 위한 보육에 관한 정보의 수집 및 제공, 보육 프로그램 및 교재·교구의 제공 또는 대여, 보육시설 종사자에 대한 상담 및 구인·구직을 하고 있다. 또한 정보의 제공, 보육시설 이용자에 대한 안내·상담 및 교육, 장애아보육 등 취약 보육에 대한 정보의 제공, 육아지원에 대한 정보의 제공, 그 밖에 보육시설 운영지원 등에 관하여 필요한 사항을 지원하도록 하고 있다.

셋째, 유아교육 및 보육기관(시설) 운영으로 유아교육과 보육기관(시설)운영에 관한 사항을 교(보)육과정, 장학지도, 운영시간, 운영위원회 등으로 분류하여 살펴보면 ‘유아교육법’ 과 ‘영유아보육법’의 공통점은 교(보)육과정과 생활기록부에 관한 규정이다. 우선 유치원 교육과정과 보육과정은 국가수준의 교육과정 개발을 법으로 명시하고 있어 보육과 유아교육에 관한 국가적 책임을 강조하고 있다. 반면에 차이점은 ‘유아교육법’에는 교육감이 지역적 특성을 고려하여 교육과정 기준과 내용을 선정하도록 하고 있지만 ‘영유아보육법’에는 표준보육과정을 따르도록 하고 있다. 또한 ‘유아교육법’은 교육과정 운영에 대한 장학지도를 실시하는 기관, 내용, 절차를 정하고 있는 한편, 학기, 수업일수, 학급편성, 휴업일, 수료 및 졸업 등을 명시하고 있는데 반하여 ‘영유아보육법’은 장학지도 등 보육시설 운영에 관한 구체적인 사항을 법령으로 명시하지 않고 있다. 이용대상의 연령의 경우 ‘유아교육법’은 만 3~5세인 반면, ‘영유아보육법’은 만 0~5세까지의 보육을 원칙으로 하나 만 12세까지의 연장보육을 명시하고 있어 연령범위가 매우 넓다. 운영시간은 ‘영유아보육법’은 주 6일 평일 12시간 이상으로 실시하도록 하고 있으나 ‘유아교육법’은 3~5시간미만의 반일제, 5~8시간미만의 시간연장제, 8시간 이상의 종일제로 구분하여 구체적으로 명시하고 있다.

한편 운영위원회 제도는 ‘유아교육법’에는 규정되어 있지 않고, ‘영유아보육법’에 의하여 보육시설에만 설치되어 있는데, 보육시설운영위원회는 학부모 및 지역사회 인사가 보육시설 운영에 참여함으로써 보호자와 지역사회의 요구에 부응하는 영유아보육서비스를 제공할 수 있게 하고 있다.

넷째, 교직원·종사자의 면에서 ‘유아교육법’에서는 교원의 자격기준을 원장, 원감, 유치원 정교사 1·2급으로 구분하고 있고, ‘영유아보육법’에서는 시설장, 보육교사 1·2·3급으로 구분하고 있다. 유치원은 원장자격증 제도가 마련되어 있으나, 보육시설장의 자격증 제도는 마련되어 있지 않다. 또한 ‘영유아보육법’에서는 보육시설 종사자의 임명에 관한 사항과 보수교육(승급교육과, 직무교육)이 명시되어 있는 한편, ‘유아교육법’에서는 교원 연수에 있어 유치원 교원을 다른 교원과 균등하게 대우하도록 규정하고 있다. 유치원 교직원 및 보육시설 종사자의 자격 및 배치기준 등은 유치원교육과 영유아보육의 질을 결정하는 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 특히 미래사회의 국가인적자원개발을 목적으로 하고 있

는 양법의 특징을 고려할 때 교사의 전문성은 더욱 중요하다(이순영·이정란, 2005).

교직원 및 종사자에 관한 기준의 공통점은 교직원 및 종사자의 역할을 직무와 임무로 명기하고 있다. 한편 차이점은 '유아교육법'에서는 교원과 직원으로 구분하여 세부적으로 제시 하였으나, '영유아보육법'에서는 종사자로 구분되어 있다. 유치원교원 및 보육교사의 자격은 '유아교육법'과 '영유아보육법'에 의한 자격기준에 따라 무시험검정으로 자격증을 수여하고 있다.

다섯째, 유아교육 및 보육기관(시설)평가면에서 유치원 교육과 보육시설의 교(보)육 기능을 강화하고, 사회적 책무성을 제고하고자 하는 규정사항이 유치원 및 보육시설 평가이다. '유아교육법'은 유치원에 대한 평가 실시근거를 규정하고 있으며, '영유아보육법'은 보육시설에 대한 평가 실시근거를 마련하고 있다. 평가의 목적은 유치원과 보육시설의 질적 수준 제고에 초점을 맞추고 있으며 모든 유치원과 보육시설을 대상으로 하고 평가기준도 교(보)육과정 운영을 비롯하여 교(보)육 환경, 예산, 교직원의 인사관리 및 전문성 신장 등 광범위하게 정하고 있다.

2) 유아교육기관 재정관련 법령

유아교육재정 관련 법령과 영유아보육재정 관련 법령을 비교할 때, 무상교육과 무상교육 지원 대상자 선발기준 및 지원금 기준은 동일하나, 유아교육 및 보육사업지원 및 사업추진 절차와 지방자치단체의 책임 등에 있어서 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 유아교육과 보육에 대하여 국가, 지방자치단체, 보호자가 책임을 분담하는 것은 동일하나, '영유아보육법'은 보육에 대하여 전 국민에게 포괄적인 책임을 규정하고 있고, 시장·군수·구청장에게 영유아의 보육을 위한 적절한 보육시설을 확보할 책임을 부여하고 있는 것이 다르다.

둘째, 초등학교 취학직전 1년의 유아를 대상으로 무상교육 및 보육을 대통령령이 정하는 바에 따라 순차적으로 실시한다는 것과 무상교육 및 보육에 필요한 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담한다는 것은 동일하나, 무상교육에 필요한

비용은 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다고 되어 있는 반면, 무상 보육에는 이런 규정이 없다. 대신 ‘영유아보육법령’에는 보육서비스 이용권에 관한 규정이 있어서 국가와 지방자치단체는 비용 지원을 위하여 보육서비스에 이용권을 지급 할 수 있도록 하고, 보육서비스 이용권은 영유아의 보호자의 신청에 따라 발급하며, 영유아의 보호자가 보육비용을 지원 받으려면 보육서비스 이용권을 보육시설에 제시하고, 국가와 지방자치단체는 영유아의 보호자가 보육서비스 이용권을 사용한 경우, 그 사용한 금액에 해당하는 비용을 해당 보육시설에 지급하여야 한다고 규정하고 있다. ‘유아교육법’에는 유아교육비용을 유아의 보호자에게 지급하는 것을 원칙으로 한다고 규정 했으면서도 이를 구체화 한 규정이 없다.

셋째, 국가와 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 사립유치원과 보육 시설에 소요경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있는 규정은 동일하다. 그러나 보육시설을 지원할 경우 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 보육시설 운영에 필요하다고 인정하는 비용에 있어서는 매우 포괄적이거나 사립유치원 지원범위는 사립유치원 설립비, 사립유치원 교사의 인건비 및 연수경비, 교재·교구비 등으로 제한적이다.

넷째, 저소득층 자녀의 유아교육 지원기준은 가구유형·소득수준·재산 등을 고려하여 매년 교육과학기술부장관이 기획재정부 장관과 협의하여 정하도록 하고 있다. 그러나 보육에 필요한 비용은 보건복지부장관이 소득수준 및 재산 등을 고려하여 매년 정하도록 하고 있다. 현실적으로 유아교육이든 보육이든 기획재정부장관과 협의하지 않을 수 없으나 보육은 협의 규정이 없다.

다섯째, 유아교육위탁기관에 다니는 유아에 대하여 유아교육비를 지원할 수 있도록 하고 있다. 그러나 ‘영유아보육법령’에는 이러한 특례규정이 없고, 대신 유아교육이나 보육 서비스를 받지 않는 유아에 대하여 양육수당을 지급 할 수 있는 근거를 가지고 있다.

여섯째, ‘영유아보육법령’에는 직장보육시설의 설치에 관한 규정이 있어서, 상시 여성근로자 300명 이상 또는 상시근로자 500명 이상을 고용하고 있는 사업장의 사업주는 직장보육시설을 설치하도록 되어 있다. 그리고 사업주가 직장보육시설을 단독으로 설치할 수 없을 때에는 사업주 공동으로 직장보육시설을 설치·

운영하거나, 지역의 보육시설과 위탁계약을 맺도록 규정하고 있다. 따라서 보육 시설은 이를 의무적으로 설치하거나 또는 지원해야 하나 유치원은 그러한 사항이 없다.

나. 재정지원의 이원화

1) 유치원·보육시설 지원

유치원과 보육시설에 다니는 영유아 중 지원을 받는 영유아의 비율은 4배 이상 증가하였다. 이 중 유치원을 이용하면서 만 3~4세 저소득층 차등교육비, 만 5세 무상교육비, 두 자녀 이상 교육비 지원 등 교육비를 지원받는 유아 비율은 2003년 9.5%(51,864명)에서 2009년 72.9%(392,000명)로 7배 넘게 빠르게 증가하였다. 보육시설 이용 영유아 중 저소득층 차등보육료, 만 5세 무상보육료, 두 자녀 이상 보육료, 장애아 보육료 등 보육료를 지원받는 영유아 비율은 2003년 24.5%(210,613명)에서 2009년 67.7%(795,121)로 3배 정도 증가하였다. 이로써 유치원 유아학비 지원을 받는 유아와 보육시설 이용 지원아의 두 기관의 설립에 의한 지원대상의 차이에 문제점이 있다.

<표 IV-4> 유치원비·보육료 지원율

	유치원			보육시설		
	현원	지원아 수	원비지원율	현원	지원아 수	보육료지원율
2003	546,531	51,864	9.5	858,345	210,613	24.5
2005	541,603	144,000	26.6	989,390	536,049	54.2
2007	541,550	273,823	50.6	1,099,933	859,353	78.1
2009	537,361	392,000	72.9	1,175,049	795,121	67.7

자료 : 교육과학기술부, 유치원통계 각년도. 보건복지가족부, 보육통계 각년도

가) 지원

영유아지원 예산은 ①유아교육 지원 ②보육지원 ③농어촌 자녀지원 ④노동부 직장보육 지원 예산으로 구분되어 지원 되고 있다. 이 네 부분을 통합한 중앙정

부 예산을 살펴보면 2005년도에는 7,345억원, 2006년도에는 1조 574억원으로 전년대비 44.0%, 2007년도에는 1조3천227억원으로 전년대비 25.1%가 증가하는 등 대폭적으로 증가하고 있다. 이중 중앙정부의 보육예산은 2006년도 7,913억원에서 2007년도 1조384억원으로 31.9%가 증액되었으며, 2008년도 중앙정부 예산은 1조 4,117억원으로 전년대비 35.3%가 증가되었다. 중앙정부의 유아교육 예산은 2006년도 2,091억원, 2007년도 2,171억원 이었으나 2008년도에는 중앙에서 지원되던 예산이 모두 지방으로 이양된 특징이 있다. 2008년도 지방정부 예산은 1조589억원이다. 유아교육 지원, 보육지원, 농어촌자녀 지원, 노동부직장보육 지원예산을 총괄하는 육아지원 예산의 GDP 대비 비율은 2002년도 0.118%이던 것이 2006년도 0.355%로 증가 하였으며, 2008년도는 0.470%임을 알 수 있다. 이중 보육예산은 0.356%, 유아교육예산은 0.112%이다.

<표IV-5> 유아·보육 및 농업인 지원 예산(2006~2008)

단위 : 억원, %

	구분	국비	지방비	계	GDP대비 비율
	2006	보육	7,913	12,495 ¹	20,408
유아교육		2,091	6,864	8,955	0.11
노동부		207		207	
농업인양육비		363	363	726	0.009
계		10,004	19,359	29,363	0.35
2007		구분	국비	지방비	계
	보육	10,384	16,451 ²	26,835	0.30
	유아교육	2,201	9,943	12,144	0.14
	노동부	165		165	
	농업인양육비	507	507	1,014	
	계	12,585	26,394	38,979	0.43
2008	구분	국비	지방비	계	GDP 대비 비율
	보육	14,117	19,550 ³	33,667	0.36
	유아교육	1	10,589	10,590	0.11
	노동부	171		171	
	농업인양육비	411	411	822	0.009
	계	14,118	30,139	44,257	0.47

자료 : 2008년 유아교육재정지원현황, 각년도 보육사업안내. 지방자치단체 특수시책

한편 이를 '유아교육법'과 '영유아보육법' 제·개정 전·후(2003년 대비 2008년)의 유아교육 및 보육 수혜 비용으로 다시 환산해 보면 표 <표IV-7>과 같다.

<표IV-6> 양법 제정 후 증감율

구분	유아교육			보육		
	2003	2008	증감율(A)	2003	2008	증감율(B)
예산액(억원)	4,058	10,590		4,355	33,667	
원(시설) 수	8,292	8,344		24,142	33,499	
1개원 당 예산액(만)	4,893	12,691	2.59	1,804	10.05	5.46
원아 수	546,531	537,228		858,345	1,135,502	
원아 1명당 예산액(만)	74	197	2.6	51	296	5.8

자료 : 2008년 교육개발원 교육통계 자료

<표IV-7>에서 볼 수 있듯이 법 제·개정 전·후의 유아교육 및 보육 수혜 비용은 유치원과 보육시설 간에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 공급자 지원방식을 택했던 2003년도에는 유치원당 유아교육 수혜비용이 평균 4,893만원이었던 것에 비하여 수요자 지원방식으로 변경된 후인 2008년도에는 1개 원당 평균 12,691만원으로 증액되었다. 이에 비하여 2003년의 보육시설 1개소 당 평균 보육 수혜비용은 1,804만원이었는데 2008년에는 10,050만원으로 증액되었다. 이 결과를 단순 비교해 보면 보육에 비하여 유아교육 수혜비용이 큰 것 같지만, 공급자 지원방식에서 수요자 지원방식으로 변경된 법 제·개정 후의 유치원과 보육시설 당 평균 수혜비용을 비교하는 의미는 별로 없다.

이와 대조적으로 비교 의미를 크게 지니는 수혜자 1인당 수혜비용을 비교하여 보면 2003년도에는 유치원 1인당 평균 74만원 정도였던 유아교육 수혜비용이 2008년에는 197만원으로 260% 증액되었는데, 보육 수혜비용은 2003년도 영유아 1인당 평균 51만원이었던 보육 수혜비용은 2008년에 들어 296만원으로 무려 580%가 증액도니 변화를 가져왔다. 유치원과 보육시설의 취원 및 입소 연령이 다소 다르고, 부분적으로 종일제를 운영하는 유치원과 종일제를 원칙으로 하는 보육시설의

연령별 표준교육비와 표준보육비가 다르기 때문에 표 < IV-6>에서 산출된 수치를 절대 비교 할 수 없다고 하더라도 현재의 추세대로 비용지원이 이루어질 경우에는 앞으로 이 격차는 더욱 커질 것이 틀림없다. ‘유아교육법’과 ‘영유아보육법’의 비용 지원 근거가 유사한데도 실제 유아교육과 보육비용 지원 규모 간에 불균등 현상이 심화되고 있음을 알 수 있다.

나) 부모 부담률

유아교육 및 보육 수혜의 평등성 측면에서 보면, 부모는 동일 연령대의 자녀를 어떤 유형의 유치원이나 보육시설에 보낸다고 하더라도 그 부담은 동일해야 한다. 유아교육·보육비용의 부모 부담률을 살펴보면 <표 IV-8>와 같다.

<표IV-7> 영유아 1인당 연간 교육·보육비용 부담비용 및 부모 부담률

구분	연간 1인당 비용(원)	부모의 부담비율(%)
유치원	2,235,000	공립: 평균 24.7
		사립: 평균 91.0
보육시설	2,454,700	정부 지원시설: 평균 43.1
		정부 미지원시설: 평균 73.3

자료: 이옥(2005), 한국의 보육시설과 유아교육기관 실태 비교연구, 아동권리연구

<표IV-8>에서 볼 수 있듯이 아동 1인당 부모분담 비용은 유치원과 보육시설간에 차이가 있음을 알 수 있다. 유치원보다 보육시설에서 비용이 더 많이 지출되고 있으며, 부모의 교육·보육비용 부담률은 같은 유형의 유아교육·보육기관(시설)간에도 극심한 차이를 보이고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 유치원의 경우 24.7~91.0%, 보육시설이 43.1~73.3%로 국공립과 사립(민간)의 차이가 매우 크게 나타났다.

유아교육과 보육의 이원화로 인한 재정구조의 문제점으로 유아교육과 보육의 학부모 및 이에 관련된 기관(시설)과 교사들이 불이익을 보고 있다. 그 예로 2008년 예산을 편성하면서 교육과학기술부는 사립학교 교원인건비 보조 단가를 11만원에서 25만원으로 인상하고자 하였다. 그러나 당시 여성부와 기획예산처의 반대로 무산되었다. 교육과학기술부가 유아교육 지원단가를 변경하거나 지원기

준을 개선할 경우, 보건복지부나 기획예산처와 협의해야 하고, 두 부처가 반대할 경우 정책을 바꾸는 일은 불가능 한 것이다.

유아교육과 보육으로 이원화 된 가장 큰 문제는 중복지원 가능성과 비효율성이라 할 수 있다(나정 외, 2008). 만 5세아 무상교육비 지원사업, 두 자녀 이상 교육비 지원사업, 기본보조금 지원사업 등은 완전히 동일한 사업임에도 불구하고 유아교육과 보육으로 구분되어 있어서 항상 중복지원 가능성을 안고 있으며, 교육과학기술부와 보건복지부, 시·도교육청과 시·도청, 지역교육청과 시·군·자치구등에 이중으로 담당인력을 둬으로써 낭비를 초래하고 있다. 또한 재정시스템의 분리는 유아교육계와 보육계의 반목과 대립을 조장하는 주요 요인이 되고 있다. 이원화의 장점은 각 부처가 경쟁적으로 사업규모를 확대하고 효율화하여 사업의 발전을 추구하는 데 있다. 그러나 유아교육지원과 보육지원 시스템은 이원화되어 있으면서도 운영은 일원화를 추구함으로써 이원화의 장점을 살리지 못하고 있다.

2007년까지는 유아교육 지원사업은 교육인적자원부의 국고보조사업으로, 보육 지원사업은 여성가족부의 국고보조사업으로 추진해왔다. 사업은 이원화되어 있지만 재원을 배분하는 기관을 기획예산처로 일원화 되어 있어서 비교적 형평성 있게 사업을 추진할 수 있었다. 그리고 국무조정실장을 위원장으로 하는 유아교육·보육위원회와 보육정책위원회가 설치되어 있어서 교육인적자원부·보건복지부·노동부의 의견을 조정할 수 있었다.

그러나 교육인적자원부가 시행해 오던 유아교육 지원사업을 2008년부터 교부금 사업으로 전환함으로써 유아교육지원은 지방사업으로, 보육지원은 국고보조금 사업으로 지원단위도 이원화 되었다. 기준재정수요액을 산정하는 과정에는 교육과학기술부가 의도하는 지원기준과 단가가 반영될 수 있지만, 그 기준과 단가가 지방교육 예산편성 과정에 그대로 적용된다고 보장 할 수 없게 되었다. 기준재정수요액 산정과정은 예산편성 절차, 즉 교부금을 집행하기 위한 과정이라기보다는 교부금을 시·도에 배분하기 위한 과정이다. 따라서 시·도 교육청이 사용목적이 지정되지 않은 일반재원으로 교부금을 교부받은 후, 예산 편성을 하는 과정에서 기준재정수요액 산정시의 수요대로 예산을 편성하지 않을 수 있다. 지방교육자치제 하에서 예산편성권은 교육감에게 있고, 예산안 심의권은 지방의회에 있기 때

문이다. 국고보조금사업으로 유아교육재원이 지원될 때에는 교육과학기술부가 보조받은 재원을 명시된 보조 목적에 정확히 집행됐는지 감사 할 수 있고 정산과정을 통해 미집행 재원은 반납을 요구하고, 약속한 대응투자가 제대로 이루어지지 않았을 때 다음 해 보조금을 삭감하는 방식 등을 통해 시·도교육청을 통제할 수 있었다. 그러나 유아교육재원이 포함된 보통교부금은 목적을 지정할 수 없는 재원이다. 목적교부금과 달리 기준재정수용액을 반영할 때 당초 계획과 달리 집행한 시·도에 대해 수요액의 일부를 삭감 한다든지, 재정운영평가 지원사업이 교부금사업으로 전환되었다.

한편, 현행 체제가 계속 유지된다면 머지않아 보육 지원사업은 한계에 다다를 것으로 예상된다. 2008년에 보육지원 사업 규모가 3조3천억 원이 넘어섰는바, 단일 국고보조사업 규모로 1조억원이 넘는 사업은 국가가 시행하기 보다는 지방에 이양하는 것이 효율적일 수 있다. 따라서 재원 및 지원단위의 불균형은 현행 재정지원 시스템의 변화를 요구할 것이다.

다. 제도의 이원화

1) 교사자격의 이원화

우리나라 영유아를 교육, 보육하는 인력인 유치원교사와 보육교사의 재직 인원 수는, 전국 35,550개 어린이집에 보육교사 150,477명과 시설장 35,424명이 있고(보건복지부, 2009.12.31), 8,370개 유치원에서 교사 30,171명과 원감 및 원장 4,586명이 있다(육아정책연구소, 2010).

<표IV-8> 유치원 교사·보육교사 인원수

구 분	유치원	보육시설	계
교사	30,171	150,447	188,618
원감 및 원장/시설장	4,586	53,424	58,010
계	34,757	203,871	246,628

자료: 육아정책연구소(2010). 보건복지부 통계자료

유치원 교사와 보육교사로 이원화되어 있는 자격기준에 있어서 유치원교사의 자격은 ‘유아교육법’에 근거하여 교육과학기술부에서, 만0~5세 영유아를 위한 보육시설의 보육교사는 ‘영유아보육법’에 근거하여 보건복지가족부에서 교사자격을 부여하고 있다.

<표IV-9> 자격기준의 이원화

구 분	유치원교사	보육교사
근거법	유아교육법	영유아보육법
소관부처	교육과학기술부	보건복지가족부
자격규정	제 22조 (교원의 자격)	제21조 (보육시설의 장 및 보육교사의 자격)
자격증	교육과학기술부장관이 자격증 검정수여	보건복지부장관이 자격증 검정수여
자격취득 최소학력	전문대학 유아교육과 졸업(이상)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2급보육교사 : 전문대졸 이상 ▪ 3급 보육교사 : 고등학교 졸업(이상)
자격구분	-유치원 준교사 · 2급 · 1급 정교사 -원장, 원장	-3급 · 2급 · 1급 보육교사 -시설장

자료 : 박은혜(2007), 한국열린유아교육학회.

유치원교사와 보육교사의 자격기준이 다르고, 교사자격 취득연한도 다르므로 교사의 질에서 차이가 나타날 수 있다. 특히 다양한 경로를 통해 배출되는 보육교사는 전문성 측면에서 자격기준이 낮은 편으로 보육교사 3급의 경우 자격기준에 대한 재검토 요구가 많다. 유치원교사와 보육교사의 전문성 수준을 비교한 연구 결과에서는 유치원교사와 보육교사 서로가 평가한 전문성 수준은 유치원교사가 보육교사에 비해 전반적으로 더 높았고, 5개의 전문성 영역 중 자기개발, 교육/보육신념 영역에서 더 높게 나타났다. 유치원장과 보육시설장 스스로가 평가한 전문성 수준은 유치원장이 보육시설장에 비해 전반적으로 더 높고, 5개의 전문성 영역 중 교육/보육신념 영역을 제외한 모든 영역에서 더 높게 나타났다(이미화, 장명림, 신나리, 김문정, 김현철, 2006).

유치원교사 양성교육과정은 동일한 자격증은 부여 받으면서도 교육연한과 교

육과정이 다양하며, 보육교사의 경우 또한 개방형 체제로의 전환 이후 전문대학과 대학교에서는 매우 다양한 양성과정을 통해 배출되고 있다. 양성대학 중에는 유치원교사 또는 보육교사만을 양성하는 경우도 일부 있으나 대부분의 양성대학에서는 유치원 교사와 보육교사를 동시에 양성하고 있기 때문에 전문적인 지식과 자질을 갖춘 육아지원 인력을 양성하기 위해서는 체계화된 공통 양성 교육과정이 요구되기도 한다.

<표IV-10> 유치원교사·보육교사 양성과정 비교

구 분	유치원교사	보육교사
양성 기관	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 유아교육(학)과 (2,3,4년 제) ▪ 아동학 계열(4년제:일정비율) ▪ 아동보육/복지(학)과(3,4년제: 일정비율) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보육교사 교육원(1년) ▪ 유아교육 또는 아동복지 관련학과(2,3,4년제)
양성 과정 자격 갱신 기준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3,800시간 이상(80학점) ▪ 교양과정, 교직과정 및 전공 과정으로 구분, 대학교육 연한에 따라 졸업이수 학점 ▪ 2급 정교사: 준교사 자격증을 가진 자로서 2년 이상의 교육경력을 가지고 소정의 재교육을 받은 자 ▪ 1급 정교사, 원감, 원장: 이전 직급의 자격증을 가진자로 3년 이상의 교육경력을 가지고 소정의 재교육을 받은 자 ▪ 재교육시간 : 180시간 이상 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,000시간 이상의 양성과정(1년) ▪ 보육실습과 함께 제시된 영역별로 필수5 과목, 선택7과목 총 12과목 이상 35학점 이수하면 2급 보육교사 자격 부여(학과에 상관없이 교과목 이수로 자격 부여) ▪ 교육훈련시설인 보육교사교육원에서 보육실습을 포함하여 제시된 영역별 필수 18 과목, 선택2과목 총 25과목 이상 65학점 이수하면 3급 보육교사 자격부여 ▪ 2급 보육교사:보육교사 3급 자격자로서 보육업무에 1년이상 종사하고 보수교육 과정을 이수한 자 ▪ 시설장:보육교사 1급의 자격 후 2년 경과, 의사 사회복지업무에 5년이상 종사경력자(간호사,영양사,의사,사회복지사,공무원 등도 인정) 보수시간:40시간 이상

자료 : 이기섭(2010), 고려대학교 대학원 석사학위논문, p.55.

유치원교사와 보육교사의 전문성 향상을 위한 재교육과정 역시 이원화되어 있다. 유치원정교사 2급, 1급, 원감, 원장의 자격기준에 ‘소정의 재교육을 받은 자’라고 명시된 것으로 보아 승급을 위해서는 재교육이 필수임을 알 수 있다. 교원

등의 연수에 관한 규정(일부개정 2008.2.29) 제6조에 의하면 유치원교원에 대한 연수는 교육의 이론·방법 및 직무수행에 필요한 능력배양을 위한 직무연수와 교원의 자격을 취득하기 위한 자격연수로 구분되어 진다.

영유아보육법시행령에 의한 보육시설장과 보육교사의 자격기준은 보육교사 1급과 보육교사2급 자격기준에 보건복지가족부 장관이 정하는 승급교육을 받은 자'라고 명시함으로써 재교육을 의무화 하고 있지만 시설장 자격기준에는 승급과 관련된 사항이 명시되어 있지 않다. 한편 '영유아보육법'에 의하면 보육시설의 장과 보육교사의 경우 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우 그 자격을 정지시킬 수 있다고 명시하고 있다(영유아보육법 제46조, 제47조). 제23조에 의하면 보건복지가족부 장관은 보육시설 종사자의 자질 향상을 위한 보수교육을 실시하여야 한다고 되어 있으며 보수교육은 직무교육과 승급교육으로 구분하고 있다.

<표IV-11> 재교육 과정

	유치원 교사	보육교사
현 직 재 교 육 과 정	<ul style="list-style-type: none"> 유치원정교사 2급,1급,원감,원장의 자격기준에 '소정의 재교육을 받은자'라고 명시된 바 승급을 위해서는 재교육이 필수임('유아교육법' 제22조) 유치원 교원 연수는 직무연수와 자격연수로 구분, 자격연수의 과정 지침 제시, 세부적인 교과목, 교과목별 이수시간 및 강의 운영방법 등은 교육과학기술부장관 고시(교원등의 연수에 관한 규정 제6,7조) 	<ul style="list-style-type: none"> 보육교사 1급과 2급 자격기준에는 '보건복지가족부 장관이 정하는 승급교육을 받은 자'라고 명시함으로써 재교육을 의무화하고 있지만 시설장 자격기준에는 승급과 관련된 사항이 명시되어 있지 않음 보육시설의 장과 보육교사의 경우 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 않으면 그 자격을 정지할 수 있다고 명시(영유아보육법 제46,7조) 보건복지가족부 장관은 보수교육을 실시하여야 하며, 보수교육은 직무교육과 승급교육으로 구분, 보수교육의 기간·방법·내용, 보수교육 실시기관의 위탁 사항은 보건복지가족부령으로 정함('영유아보육법' 제23조)
현 직 재 교	<ul style="list-style-type: none"> 연구기관은 교육연수원, 교육행정 연수원 종합교육연수원 및 원격 교육연수원으로 하고, 대학, 산업대학, 교육대학, 원격대학, 특별시·광역시·도 및 특별자치 	<ul style="list-style-type: none"> 보수교육은 대학(전문대학 포함)이나 보건복지가족부령으로 정하는 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있음('영유아보육법' 제23조 3항)

육 기 관	도의 교육청과 교육과학기술부 장관이 지정하는 기관 또는 법인이 해당되며, 대학의 장, 교육감, 기관의 장 또는 법인의 대표가 교육과학기술부 장관의 인가를 받아 설치(교원 등 연수에 관한 규정 제23조)	· 시·도지사가 보수교육의 실시를 위탁할 수 있는 전문기관으로는 교육훈련시설, 정부출연연구기관, 보육관련 비영리 법인·단체가 명시되어 있음
-------------	--	---

자료: 육아정책개발센터(2008).

유치원 교사 배출은 2003년까지 대략 10,000명 내외를 유지해 오다가 2004년도에는 전문대학 유아교육학과의 3년제로의 전환으로 인하여 3,000명 미만으로 급격히 감소하였고 2005년에는 다시 10,000명 수준을 회복하였다. 보육교사 배출은 네 가지 유형의 양성기관·시설을 통해 지난 2005년도에 배출된 보육교사의 추정치는 보육교사교육원에서 11,013명, 전문대학에서 약 12,500명, 4년제 대학교에서 3,000명, 원격 대학에서 7,182명으로 총 33,700명 내외로 추정된다. 유치원교사와 보육교사의 수급예측 결과에 의하면(이미화 외, 2006) 현재와 같은 수준의 공급 규모가 유지 된다면 앞으로도 유치원교사와 보육교사 모두 공급이 수요를 크게 초과하는 현상이 지속될 것으로 보인다.

특히 유치원교사의 경우는 그 수요가 점차 감소할 것으로 예측 됨에도 불구하고 초과 되는 공급규모의 감소는 없을 것으로 보인다. 오히려 유치원교사 양성기관 졸업자수와 추이를 보면 공급 규모는 꾸준히 증가할 것으로 예측된다.

보육교사 자격은 전공과 관계없이 일정 기준의 자격요건을 만족한 자에게 부여되는 개방형체제로 전환되었고, 사이버대학의 경우 수년 내에 졸업자를 배출하기 시작할 신설학과가 많기 때문에 보육교사의 공급초과 현상 또한 앞으로 더욱 심화될 것으로 전망된다.

현재의 이원화된 자격제도와 관련 육아정책의 향후 변화 가능성으로 인하여 단편적인 배출자 수 조절만을 통해서 유치원교사와 보육교사의 수급을 조절하는 것은 매우 어려울 것으로 전망된다.

또한 유치원교사와 보육교사의 처우 이원화에 대해 살펴보면, 사립유치원 교사와 보육교사는 '근로기준법' 제50조에서 제시하고 있는 근로시간인 주당 40시간, 일일8시간, 제51조에서 제시하고 있는 특정한 주의 근로시간 최대 48시간, 합의

에 의한 최대 52시간을 연중 내내 초과하여 근무하고 있다. 특히 종일반을 운영하는 유치원은 8시간 이상, 보육시설은 하루12시간 이상을 운영하여야 하므로 교사들의 8시간 근무를 보장할 수 있는 방안 마련이 시급하다. 근무시간은 평균 10시간 이상인 반면 임금은 낮는데 특히 유치원과 보육교사 차이, 국공립과 사립(민간)시설의 차이가 큰 것으로 나타났으며 유형별 급여를 살펴보면 <표 IV-13>와 같다.

<표IV-12> 보육교사 시설 유형별 급여액(2007) 단위 : 천원

구분	기본급	월급여총액	희망월급여액	급여인상분
전체	1,284.4	1,365.3	1,778.8	50.4
국공립	1,448.5	1,524.9	1,993.1	-
법인	1,417.4	1,459.9	1,891.9	20.5
민간개인	1,077.1	1,198.6	1,483.7	52.5
가정	867.9	979.4	1,298.5	49.3

자료: 여성가족부(2007). 보육시설종사자 경력인정 및 호봉체계 개선방안 연구

보육교사 급수나 학력에 따른 호봉 차이가 없고, 근로시간과 근무시간 개념이 모호하며 초과근무는 불가피하나 초과수당지급과 대체교사제가 매우 미흡한 실정이다. 유치원 교사의 연봉을 살펴보면 <표IV-14>와 같다.

<표IV-13> 경력과 시설유형에 따른 유치원 교사 연봉(2005) 단위: 만원, %

경력	국공립유치원 교사 연봉	사립유치원 교사 연봉	국공립 대비 비율
5년 이하	2,372	1,214	51.2
6~10년차	2,756	1,553	56.3
11~15년차	3,090	1,608	52.0

자료: 여성가족부(2005). 유치원 실태조사보고

사립유치원 교사와 보육시설 교사의 기본임금이 매우 낮아 교사의 사기와 이직률에 영향을 주고 있지만, 이는 곧 교육과 보육의 질과 직결되고 있어 이에 대한 대처가 시급한 실정이다.

2) 교육·보육과정의 이원화

가) 교육·보육과정 비교

유치원 교육과정과 표준보육과정은 강조점, 표현, 서술 등의 차이는 있으나, 내용상 유사한 부분이 더 많다. 유치원 교육과정과 표준보육과정의 추구하는 인간상, 목적 및 목표, 영역별 내용은 표현이 다르더라도 그 내용과 의미는 유사하다. 영역 명칭과 영역별 내용을 살펴보면, 유치원 교육과정은 건강생활, 사회생활, 표현생활, 언어생활, 탐구생활 5개 영역으로 이루어져 있다. 표준보육과정은 기본생활, 신체운동, 사회관계, 의사소통, 자연탐구, 예술경험의 총 6개 영역으로 이루어져 있다. 영역의 수와 명칭은 다르나, 유치원 교육과정의 건강생활은 표준보육과정의 기본생활과 신체운동, 사회생활은 사회관계, 표현생활은 예술경험, 언어생활은 의사소통, 탐구생활은 자연탐구와 유사한 내용을 다루고 있다고 볼 수 있다.

유치원 교육과정	표준 보육과정
가. 전인적 성장의 기반 위에 개성을 추구하는 사람	가. 자율적인 사람
나. 기초능력을 토대로 창의적인 능력을 발휘하는 사람	나. 창의적인 사람
다. 폭넓은 교양을 바탕으로 진로를 개척하는 사람	다. 다양성을 인정하는 사람
라. 우리 문화에 대한 이해의 토대 위에 새로운 가치를 창조하는 사람	라. 민주적인 사람
마. 민주 시민 의식을 기초로 공동체의 발전에 공헌하는 사람	마. 우리 문화를 사랑하는 사람

[그림 IV-1] 유치원 교육과정·표준보육과정의 추구하는 인간상

자료: 교육과학기술부(2009)유치원 교육과정, 보건복지부(2009)보육사업안내

<표IV-14> 유치원 교육과정·표준보육과정의 목적과 목표

구분	유치원 교육과정	표준보육과정
목적	유치원 교육은 유아에게 알맞은 교유환경을 제공하여 유아를 교육하고 심신의 조화로운 발달을 돕는 것을 목적으로 한다	보육과정은 목적은 영유아의 전인적인 성장과 발달을 돕고 민주시민으로서의 자질을 길러 영유아가 심신이 건강하고 조화로운 사회 구성원으로 자랄 수 있도록 하는 데 있다
목표	가. 몸과 마음을 건강하게 하며 기본 생활습관을 기른다. 나. 더불어 사는 태도와 우리 전통문화를 사랑하는 마음을 가진다.	가. 건강하고 안정하며 바르게 생활하는 태도와 습관을 가진다 나. 자신의 신체에 대해 긍정적으로 인식하고 기본 운동능력을 기른다

다. 자신의 생각과 느낌을 자유롭게 창의적으로 표현하는 경험을 가진다 라. 의사소통을 위한 언어능력을 기르며, 바른 언어 사용 습관을 기른다. 마. 호기심을 가지고 주변세계를 탐구하며 자연을 존중하는 태도를 가진다.	다. 자신을 존중하고 다른 사람들과 더불어 생활하는 태도를 가진다 라. 기초적인 언어능력을 기르고 바른 언어생활 태도와 습관을 가진다 마. 주변환경에 호기심을 가지고 탐구하는 능력과 태도를 기른다 바. 자연과 예술작품의 아름다움에 관심을 가지고 창의적으로 표현한다.
--	---

자료: 교육과학기술부(2009)유치원 교육과정, 보건복지부(2009)보육사업안내

<표IV-15> 유치원 교육과정·표준보육과정의 각 영역 비교

구분	유치원 교육과정	표준보육과정
건강	건강생활, 나의 몸 인식하기, 나의 몸 움직이기, 건강하게 생활하기, 안전하게 생활하기	기본생활, 건강한 생활, 안전한 생활 바른생활, 신체운동, 감각과 신체 인식, 신체조절과 기본 운동, 신체활동 참여
사회	사회생활, 나를 알고 사랑하기 가족과 함께 생활하기, 이웃과 더불어 생활하기, 사회 현상에 관심 가지기	사회관계, 자기존중, 정서인식과 조절 사회적 관계, 사회적 지식
(예술) 표현	표현생활, 자연과 생활에서 아름다움 찾아보기, 예술적 표현 즐기기, 감상하기	예술경험, 심미적 탐색, 예술적 표현, 예술감상
언어	언어생활 듣기, 말하기, 읽기, 쓰기	의사소통 듣기, 말하기, 읽기, 쓰기
탐구	탐구생활 탐구하는 태도 기르기, 과학적 기초 능력 기르기, 수학적 기초 능력 기르기	자연탐구, 탐구적 태도, 수학적 탐구 과학적 탐구

자료: 교육과학기술부(2009)유치원 교육과정, 보건복지부(2009)보육사업안내

유치원 교육과정은 만 3~5세를 대상으로 하고 있어 생애 초기부터의 교육·보육과정을 다루고 있지 못하며, 표준보육과정은 만 0~5세의 교육·보육과정을 다루고 있으나 영아와 유아와의 연계는 고려한 반면, 상위 교육과정과의 연계를 별로 염두에 두지 않고 개발되었다. 세계적인 추세에 비추어 볼 때 교육·보육과정은 서로의 장점을 부각시켜 유아 생애의 관점에서 통합될 필요가 있으며, 이를

통해 상위 교육과정과도 일관되게 연계될 필요가 있다(이기섭,2010).

관련법과 주관부처의 이분화로 인하여 만 3~5세의 경우에는 같은 연령을 대상으로 함에도 불구하고 교육·보육과정과 관련 자료를 중복으로 개발하여 보급함으로써 인해 비효율적이다. 더불어 만 3~5세 유아는 어떤 기관을 다니느냐에 따라 각기 다른 교육·보육과정을 적용한 교육과 보호를 받고 있으며, 교사 역시 어떤 기관에 속해 있느냐에 따라 다른 교육·보육과정을 적용해야하는 문제가 있다.

또한 유치원 교육과정과 표준보육과정이 내용상 유사함에도 불구하고 교육·보육과정이 따로 개발되고 이로 인해 영역 명칭과 내용이 다른 표현으로 기술되어 있어 예비교사들에게 혼란을 줄 수 있다. 뿐만 아니라 유사한 내용을 중복 개발함으로써 인해 국가의 예산 낭비도 심하다. 이상의 이유로 인해 전문가와 관계자들은 유치원 교육과정과 표준보육과정의 통합에 대해 어느 정도 동의를 하고 있으나, 통합의 방안과 현실 가능성에 대해서는 이견이 있다. 통합의 방법에 있어서의 이견은 실제 통합을 실행하는데 큰 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 통합의 목적과 방법 등 통합에 대한 공감대 형성이 필요하다.

나) 유아교육과 보육 서비스의 질 문제

유아교육과 보육서비스의 질이 부모의 기대에 부합하지 못하고 있다. 다양한 영유아 프로그램이 부족하고 교사 대 유아의 비율이 높으며, 시설 설비에 대한 만족도가 낮게 나타났다(여성부, 2004).

유아교육기관에 다니고 있는 영유아들의 수는 확대되었지만 질적인 교육을 원하는 현장의 욕구는 충족하지 못하고 있다. 유치원과 어린이집으로 혼재되어 상호간 인기위주의 경쟁으로 인하여 교육과정의 기본을 실천하는 데에도 어려움이 있다. 예산지원은 국공립 시설위주로 되어 있어 78~84%에 이르는 사립시설 이용원아 대해서는 국가지원이 취약한 실정이다.

3) 관리·감독체계의 이원화

가) 유아교육·보육 관리체계

유아교육·보육전달체계는 [그림IV-3]와 같이 두 가지로 이원화 되어 있다. 유아교육·보육위원회와 보육정책조정위원회는 위원의 1/3 또는 과반수 정도가 동일

인이 참여하게 되며, 핵심적인 논의 사항만 유아교육과 보육으로 차이가 있을 뿐 결국 유아교육과 보육관련 사항을 조정·심의하는 기능이 주가 된다. 유아교육과 보육에 관련한 국가 차원의 기본 방향과 기본 계획을 수립하는 이 두 위원회의 통합 구성 및 운영은 장기적으로 유아교육과 보육의 통합방안을 모색하는 데에 중요한 요소가 될 것이다.



[그림 IV-3] 유아교육·보육 전달체계

자료 : 육아정책개발센터(2008).

<표IV-16> 유아교육·보육위원회

구성	유치원	어린이집
국무총리실	유아교육·보육위원회	보육정책조정위원회
기능	<ul style="list-style-type: none"> · 유아교육 및 보육에 관한 기본계획 · 유치원 및 보육시설간의 연계운영 · 그 밖에 위원장이 부의하는 사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 보육정책의 기본 방향에 관한 사항 · 보육관련제도 개선과 예산지원에 관한 사항 · 보육에 관한 관계 부처간 협조사항 · 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항
구성	위원장 : 국무조정실장 위원장 포함 11인	위원장 : 국무조정실장 부위원장 : 보건복지가족부차관
당연직위원	기획재정부차관, 교육과학기술부차관, 보건복지가족부차관, 여성부 차관	기획재정부차관, 교육과학기술부차관, 노동부차관
위촉직위원	교육과학기술부차관, 보건복지가족 차관 및 여성부차관이 추천하여 국무총리실장이 위촉하는 유아교육계·보육계 및 여성계를 대표하는 자 각 2명	당연직위원의 추천하에 위원장이 위촉하는 보육계, 유아교육계, 여성계, 사회복지계, 시민단체 및 보호자를 대표하는 자 각 1명

자료 : 한국육아정책개발센터(2006).

2) 유아교육·보육지원체계

유아교육·보육 분야의 다양한 지원을 위하여 각각 유아교육진흥원 및 보육정보센터를 설치·운영하고 있다.

가) 유아교육

‘유아교육법’ 제6조에 근거, 2008년 서울시에서 유아교육진흥원을 설치했으며 2010년까지 전국 5개 지역에 설치할 예정이다. 유아교육진흥원은 교원연수, 연구, 정보제공 및 유아 체험학습 기회 제공을 중심으로 운영한다.

나) 보육

‘영유아보육법’ 제7조, 제8조 2항에 근거하여 보육시설의 질을 관리하기 위한 관리 체제로서 보육정보센터를 설치·운영한다. 보육정보 센터는 평가인증조력, 표준보육과정의 개발 및 보급, 최근 보육정책 정보 전달등의 다양한 보육지원 업무를 담당한다. 2009년 10월 현재 중앙보육정보센터 1개소와 시·도 및 지역 보육정보센터 40개소를 설치·운영하고 있다.

유아교육·보육의 관할 부서 및 전달체계에 있어서는 취학 전 영유아에 대한 육아정책이 유아교육(교육과학기술부 관할 유치원)과 보육(보건복지부 관할 어린이집)으로 이원화 되어 있는 데서 발생하는 문제가 있다. 즉, 행정 인력낭비, 지원 업무의 경쟁적 실시, 유사사업의 별도 시행 및 재정 투자의 중복, 동일 정책의 각기 다른 시행 방법 등이 그것이다. 특히, 유아교육 및 보육의 기본 계획과 방향을 수립하는 국가 최고 수준의 심의 위원회를 각각 구성·운영 하도록 되어 있다. 즉 '유아교육법' 제4조에 명시된 '유아교육·보육 위원회'와 '영유아보육법' 제5조에 명시된 '보육정책조정위원회'의 위원 구성과 기능이 유사하거나 중복된다는 문제점이 있다.

4) 평가감독의 이원화

보육시설 지도·감독은 보건복지부 - 광역시·도 - 시·군·구청의 체계로 운영되고 있으며, 업무가 세분화 되어 있고 업무 담당 공무원의 수 또한 상대적으로 많다. 그리고 보육시설은 담당공무원이 보육전문가가 아니며 순환보직으로 담당 업무가 자주 바뀌게 되므로 전문성을 갖추기 어렵다. 보육시설은 감독 관리를 위해 평가인증 제도를 도입하고 있으며 지속적인 지원과 평가인증 지표의 수정보완을 위한 연구, 개발이 필요하고 있으나 지도점검이 주로 회계, 보조금 등 특정분야에 집중되어 그 한계가 있다.

유치원은 유아교육 전문가인 시·도 교육청 담당 장학사의 장학활동을 통해 감독 관리하며, 필요시 방문, 전화, 문서 등을 통해 협력하고, 결과를 통보하고, 피드백 하는 과정으로 운영된다. 감독형태는 원내 자율장학, 지구 자율장학, 담임 장학, 요청 장학, 표집장학, 사이버 장학 등으로 다양하다. 유치원 감독은 전문가와 담임 장학사가 함께 참여하며 감독 장학 결과 유치원의 특색 및 우수사례를 발굴하여 일반화하고, 미흡 사항은 개선 유도하고 있다. 그러나 소수의 장학사가 전반적인 사항을 종합적으로 지도·감독하고 있는 한계가 있다. 두 개의 부처가 서로 다른 준거를 설정하여 유아교육과 보육자료를 수집하고 있기 때문에, 유아와 교사, 프로그램 및 기관 등에 대한 총괄적인 자료수집이 이루어지지 않고 있다(중앙보육정보센터, 2000).

따라서 우리나라는 유아교육과 보호에 관한 일관성 있고 통합된 자료가 수집

되고 못하고 있으며, 이러한 현상은 유아교육과 보호 관련 정책의 중복과 혼선을 가중시키는 요인의 하나로 작용하고 있다(나 정, 2001).

유치원과 보육시설의 평가체계에 있어서는 취학 전 영유아를 대상으로 유사한 교육·보육과정 및 프로그램을 제공하고 있는 유치원과 보육시설에 각기 다른 평가 체계가 적용되고 있다는 것이 문제이다. 즉, 평가내용, 평가 지표, 평가 방법 및 평가위원 등의 측면에서 통합 방안의 모색이 필요하다.

유아교육과 보육을 지원하는 통합 센터의 설립 및 운영이 필요하며, 이 센터에서 연구, 연수, 프로그램 개발 및 정보제공 등의 기능을 담당하는 것이 바람직하다. 또한 지역별 특성화된 부모 양육지원, 유치원과 보육시설의 연계, 지역 사회와의 연계 운영 등을 포함하여야 한다.

이의 효율적인 추진을 위해서는 현재 이미 구축되어 있는 보육지원 인프라의 기반과 운영 노하우를 유아교육·보육의 질적 수준 제고를 위한 자원으로 적극적으로 활용할 필요가 있다.

<표IV-17> 평가감독

구분	보육시설 질 관리	유치원 질 관리	
평가 인 증	주관 부서	보육시설평가인증사무국	해당시도 교육청산하 유치원 평가위원회
	신청 체계	보육시설평가인증사무국과 지자체 협조체계	해당시도 교육청
	관찰 평가	관찰자 2인이 방문하여 관찰 후 관찰결과보고서 작성	관찰자 4인이 방문하여 관찰 후 평가보고서 작성
	지원 제도	중앙의 인센티브는 없으나 지자체 별지원이 다름	평가준비금 및 우수사례 포상
지도점검 및 장학 담당부서	보건복지가족부 아동청소년실 보육정책관 -보육정책과 -보육재정과 -보육지원과	· 보육관련 법안, 정책수립 및 홍보 · 표준보육과정개발 보급 · 관련법인·단체지도·감독 · 보육정책위원회 운영 · 보육예산 편성 및 집행관 리 · 보육시설 지도·점검 · 보육정보센터의 확충 및 지도감독 · 보육개발원 설립 및 지도	교육과학기술부 교육복지지원국 유아교육지원과
	시도 (예)서울특별시	· 안심보육모니터링단 구성 운영	광역시·도교육 청 교육정책국
	여성가족정책관	· 보육시설평가인증	초등교육정책과
		· 유아교육발접 종합계획 · 재정지원 · 학습능력발달지원 · 자료개발,평가 교육과 정	
		· 유아교육총괄 · 유아교육장학기획 · 자율장학, 학부모연수	

	보육담당관 -보육기획팀 -보육지원팀 -보육사업팀 -보육평가팀	지원 · 우수보육시설선정, 표창 · 보육시설 이용 불편신고 센터 운영 · 보육정보센터의 지도감독 · 장애아 통합교육지원		· 특수교육지원
관리 담당자	보육담당 행정 공무원		장학사	

자료: 한국육아정책개발센터 2008

2. 관계자 의견수렴

유아교육기관 이원화 체지의 두 축인 유치원과 어린이집을 설립 유형에 따라 각각 기관유형별 관계자들의 면담결과를 유치원과 어린이집, 관련 행정직원의 의견을 살펴보고자 한다.

1) 법제적 측면

유아교육기관 교육정책의 일원화에 대한 필요성에 대해서는 긍정적으로 인식을 하고 있으나 통합 방법에 대해서 유치원 교사들은 완전한 일원화보다 유치원과 어린이집이 담당하는 영유아를 연령특성에 따라 나누어 분리하는 것이 필요하다고 하였다. 유치원 원장의 입장에서는 법적체제의 일원화를 근본으로 이원화의 문제들을 해결해 나가는 것이 중요하다고 보았다. 따라서 유아교육기관의 효율적 운영을 위해서는 근본적으로 법률의 일원화가 중요하다고 하겠다.

“국가적으로 보호가 더 필요한 0세~만3세까지는 어린이집에서, 만4~만5세는 교육이 더 필요한 유치원 교육으로 법령을 제정하여 연령을 나누면 좋겠습니다. 그래서 교육이 필요한 유치원교육의 전문성을 신장시킬 필요가 있다고 봅니다. 그래서 어린이집-유치원-초등학교로 연계되어지는 학제가 편성되면 좋겠습니다.”(B교사)

“어린이집과 유치원이 담당 연령 중 만3,4,5세가 중복되어 있는데 이는 각각 어린이집은 표준보육과정으로, 유치원은 유치원교육과정으로 진행되면서 서로 같은 연령대의 유아들에게 각기 다른 교육과정을 제공함으로써 형평성에 있어서도 어긋난다고 봅니다. 앞으로 우리나라 유아교육발전을 위해 국가적으로 법체계를 일원화할 필요

가 있다고 보고, 영유아 연령은 이원화하여 만3세까지는 어린이집에서, 만4,5세는 유치원으로 나누어져야 한다고 봅니다.”(A교사)

“관할 부서가 다르고 적용법규가 다르므로 교사양성체제 및 경력 산정문제 등 이원화로 인한 많은 갈등이 빚어지고 있으며 불합리한 행정적·재정적 낭비, 부모의 혼란, 유아의 불평등한 보육, 교육서비스 수혜가 없도록 정비되어야 한다고 봅니다. 즉 소관 부처의 단일화와 유치원과 보육시설의 통합운영 체제를 법적으로 마련해야 한다고 봅니다.”(A원장)

“교사양성체계에 있어서 이원화가 되어 있는데 유아교육의 질적 차원에서 살펴볼때 일원화가 시급하다고 봅니다. 당장 영유아들에게 미치는 영향이기 때문이지요. 유아교육과는 2년제에서 3년제로 전환되었고 앞으로 점차 4년제로 전환될 예정으로 국가에서 유아교육의 중요성에 대해 인식하고 있는 과도기가 아닌가 합니다. 그러나 보육교사의 경우 다양한 학과에서 남발되는 자격증으로 질적인 관리가 우려되고 있습니다. 유치원과 어린이집의 기능이 교육과 보호로 비슷해지고 있는 현 추세에서 체계적 교사양성과정과 관리가 필요하다고 봅니다. 유아교육기관의 교사에 대한 국가적 관심과 지원이 미비하기 때문에 학과자체로도 학생모집시 우수한 인재들의 지원이 줄어들고 있는 형편입니다.”(C원장)

“1994년 교육부가 사회구조의 변화에 대처하여 ‘유치원 종일반 운영 지침’을 마련한 이래 시도 교육청 및 지역교육청은 취업모 자녀의 유아교육기회제공과 안정된 경제적·사회적 활동을 위하여 유치원 종일반 활성화를 적극 권고하고 있으며, 보육시설은 12시간 운영이 원칙이나 일부 어린이집들이 반일제와 연장제 프로그램을 운영하고 있어 두 기관간의 특성부분은 점차 모호해지고 있습니다. 이러한 추세는 계속 증가할 것으로 보여집니다. 이처럼 유아교육에 대한 사회적 요청이 과거와 달리 보호와 교육을 동시에 요구하는 시대적 상황에서 유아에 대한 보호와 교육을 별개가 아닌 상보적 차원에서 접근하여야 하며, 이를 위한 선행 작업으로 이원화되어 있는 유아교육체제의 일원화 및 통합 법적으로 시급히 이루어져야 한다고 생각합니다.”(B원장)

2) 운영적 측면

교육과정의 운영면에서 유치원과 어린이집에서 담당하는 유아들 중 중복되는 연령인 만3세~5세아의 교육과정을 각 부처에서 따로 고시하고 있는 점에 있어서 해당 유아들에게 대한 형평성에서도 어긋나고 교육과정연구에 대한 이중적 수고

와 노력의 낭비 및 재정낭비가 비효율적인 것으로 지적되고 있다.

“요즈음은 유치원과 어린이집의 기능이 비슷해지고 있습니다. 즉, 교육과 보호가 이제는 따로 따로 할 수 없어졌습니다. 그런 면에서 유치원과 어린이집이 각기 다른 부처로 나뉘어 서로 각각의 교육과정을 운영에 중복되는 일이 많습니다.”(B교사)

“어린이집과 유치원의 교육과정 운영면에서 볼 때에 다른 면이 많지만 연령상으로 동일연령(만3,4,5세)인 경우 굳이 학부모의 선택권을 보장하는 측면에서 각기 이원화를 하는 것 보다는 보다 체계적이고 질적인 교육서비스를 위해 국가적으로 동일연령의 교육과정을 일원화하는 것이 필요합니다.”(A원장)

재정운영면에서 유치원은 e-유치원시스템, 어린이집은 표준보육행정시스템을 각자 활용하면서 국가적으로 각 기관의 투명한 재정운영에 대한 정보를 체계적으로 관리하지만 유치원과 어린이집 각각 따로 시스템을 운용하므로 원아관리시 연계가 안되어 있어 정보공유가 안되어 불편함을 초래하며 업무중복으로 비효율적이다.

“유치원은 유치원e-시스템을 활용하여 유치원 운영의 모든 상황을 기록하고 학부모들에게 우리 유치원의 정보공개를 투명하게 공개하고 있습니다. 어린이집은 또 다른 시스템을 이용하여 같은 업무를 하고 있다고 알고 있습니다. 어린이집에 다니다가 유치원으로 옮기게 될 경우 시스템이 같지 않기 때문에 유아정보에 대한 기록을 새롭게 해야 하는 점에서 두 기관의 연계가 이루어지지 않아 아쉽다고 생각합니다. 이렇게 두 시스템이 같은 역할을 하고 있으므로 그 시스템 개발부터 진행상황까지 중복되어 이루어지는 것에 대해서 비효율적이지 않나 생각이 됩니다.”(A행정담당직원)

“원아에 대해 교육을 할 때 원아정보를 미리 파악하고 유치원 이전 기관에서의 생활 기록같은 자료들을 공유하여 참고하면 지도에도 많은 도움이 될 것 같은데 전혀 이루어지지 않아서 아쉽습니다.”(B교사)

“우리나라 유아교육기관이 어린이집과 유치원으로 나뉘어져 학비지원 및 교육과정 등의 업무가 이중으로 진행되면서 비효율성을 가지고 있다고 봅니다. 예를 들어 학비지원카드인 경우도 어린이집은 아이사랑카드를, 유치원은 아이즐거운카드를 각각

발행하여 같은 학비지원 절차를 이중으로 만들어 놓고 학부모들도 혼란을 일으키고 있습니다.”(A교사)

교사 전문성 부분에 있어서 유치원은 초중등 교사들과 같이 국가적으로 체계적인 연수와 자격관리가 이루어지고 있다. 그러나 어린이집 교사들과는 전혀 교류가 없으며 같은 유아교육기관에 속하면서도 연수체계가 다르게 이루어지고 있다.

“개인적으로 어린이집에 근무하다가 유치원으로 옮겼는데 그 이유는 유치원 2급정교사자격에서 1급정교사자격을 취득하고, 그 다음 원감자격을 취득하면서 체계적 단계를 밟고 전문성을 쌓아가면서 개인적으로 자아실현을 위해서였습니다.”(B교사)

원아모집에 있어서 어린이집과 경쟁하면서 유치원의 경우도 최근 취업모 자녀에게 유아교육의 기회를 제공하는 동시에 취업모의 안정된 경제적, 사회적 활동을 지원하기 위해 최근 ‘야간돌봄유치원’이라는 유치원을 지정하여 종일반 운영을 진행하고 있으며 어린이집과 기능적으로 같은 면을 보이고 있는 실정이다.

“맞벌이 부부들의 자녀양육에 대한 부담 때문에 많은 부모들이 취학 전 단계의 유치원 교육보다 더 장시간 돌봐주는 어린이집을 더 선호하고 있습니다. 특히, 부모들은 어린이집과 유치원의 차이를 크게 인식하지 못하고 비슷한 유아교육기관으로 여기는 경우가 많습니다. 그래서 최근 유치원에서도 야간돌봄유치원을 선정하여 늦게까지 운영하고 있는데 유치원이 원아모집부분에서 어린이집보다 더 어려움이 있는 것 같습니다.”(B교사)

“최근 들어 유치원과 보육시설에 다니는 유아들의 대상연령이 중복되어 있으며 기관의 기능도 점점 더 중복되어지는 현상을 보이고 있습니다. 이를 입증하듯, 보육시설의 경우 0세부터 취학 전 연령까지의 영유아를 대상으로 하고 있으나 2001년 현재 0~2세 영아 전담 보육시설은 모두 95개에 2천 7백여명이 이용하고 있는 등 주로 3세 이상의 유아들이 다니고 있다는 보도내용을 들었습니다. 보육시설이 교육의 기능을 강화하면서 유치원의 원아모집으로 보육시설의 장시간 돌봄의 기능을 강화하게 되고 있습니다.”(C원장)

“점점 공립유치원에도 수요자의 요구에 걸맞게 종일반을 대부분 운영하고 있습니다. 이는 교육적인 요구와 더불어 맞벌이 부모들의 현실적인 필요에 의한 국가지원 사항이라고 생각합니다. 그런데 인근 어린이집에서도 같은 종일제를 운영하면서 더욱 다

양한 서비스를 제공하다보니 시골의 공립유치원들은 원아모집에 있어서도 상당한 어려움을 겪는 경우가 있습니다.”(A원장)

이원화 운영체제가 교육과정, 재정운영, 교사연수, 원아모집 전반에 걸쳐서 영향을 끼치며 일원화가 되었을 때의 효율성에 대한 관계자들의 의견이 대부분 일치되는 것으로 보인다.

나. 어린이집 관계자의 의견 수렴

1) 법적 측면

어린이집 관계자들은 유아교육기관 교육정책의 일원화에 대해 매우 필요하다고 인식하고 있으나 그 통합에 있어서 어린이집이 초등학교 취학 전 아동을 대상연령으로 유치원 대상연령까지 포함하고 있기 때문에 연령을 차별화하여 법체계를 통합하는 것이 타당하다고 보았다. 하지만 통합과정에서 부처간 갈등이 존재하여 일원화가 쉽게 이루어지지 않는 않지만 점진적으로 이루어질 것으로 보았다.

“어린이집 대상연령을 0세~만2세로 하고 천차만별 난립하는 어린이집을 깔끔하게 정리하고 국·공립화시키는 일이 필요하다고 봅니다. 유치원 대상연령을 만3세~만5세 연령으로 구분하여 나라에서 각각 체계적으로 운영하였으면 합니다.”(C교사)

“우리나라의 110년의 유치원 역사를 돌아보면서 어린이집과 유치원의 이원화는 그리 쉽게 해결될 문제는 아니라고 봅니다. 각자 너무나 먼 길을 왔다고 볼 수도 있겠습니다. 유아교육선진국들이 최근 통합하는 추세이므로 우리나라도 언젠가는 일원화가 되는 것이 유아교육의 발전에 있어서도 반드시 도움이 되리라 생각합니다.”(E원장)

2) 운영적 측면

교육과정의 운영면에서 유치원과 어린이집에서 담당하는 유아 중 중복되는 연령인 만3세~5세의 교육과정이 각 부처에서 따로 되어있는 부분에서 형평성에서도 어긋나고 교육과정연구에 대한 이중적 수고와 노력의 낭비 및 재정낭비가 비효율적인 것으로 지적되고 있다.

“추구하는 교육적 기본방향은 비슷하나 각각 유치원은 교육과학기술부에서 제공하는 교육과정을, 어린이집은 보건복지부에서 제공하는 표준보육과정에 따라 교육을 진행합니다. 처음 표준보육과정을 위한 연구진이 형성되고 책자가 만들어지고 어린이집에 보급되면서 왜 꼭 동일연령의 유아들에게 유치원교육과정이 아닌 또 다른 교육과정을 제공해야만 하는가 했습니다. 만 3세 이전의 교육과정만 개발해내고 만 3세 이후의 교육과정은 기존의 유치원 교육과정을 사용할 수 있도록 보급하면 될 터인데 라고 말이지요. 실상 표준보육과정의 내용을 살펴보면 용어사용에서 다른 면도 없지 않지만 유치원교육과정과 그렇게 크게 다를 바가 없었습니다. 이런 면에서도 국가 재정의 낭비라고 여겨집니다.”(C교사)

“유치원과 교류가 없어서 만3세 이상의 연령인 경우 교육과정을 유치원과 연계하여 교육하고 싶은데 관련책자나 자료를 교육과학기술부에서 유치원으로만 제공되기 때문에 이 부분에 있어서 일원화하면 유아들에게 많은 혜택이 가지 않을까 생각합니다.”(D원장)

재정운영면에서 유치원과 관계자와 같이 어린이집이 유치원과 하나의 시스템으로 운용할 경우 효율적임을 인식하지만 이미 이원화체제가 오랫동안 존재하고 있는 상황에서 유아학비지원에서 일부통합을 이루면서 현실적으로 일원화를 한꺼번에 어려움이 많지만 점진적으로 이루어질 것으로 보고 있다.

“어린이집은 표준보육시스템을 2008년부터 시작하여 어린이집의 회계관리 및 종사자 관리 등 전반적인 어린이집의 정보를 공개하고 있습니다. 전체어린이집이 연계되어 이루어지므로 원아상황은 한눈에 볼 수 있고 편리하게 이루어지고 있습니다. 그러나 유치원과는 시스템에 관한 교류는 전혀 이루어지지 않고 있습니다. 유아학비지원금액에 관한 내용은 어린이집이나 유치원이나 학비지원기준이 똑같습니다. 그러나 각자 다른 시스템을 이용하여 지원이 되어 오다가 올해부터 유아학비지원에 관한 업무를 시청에서 한꺼번에 이루어지면서 어린이집과 유치원의 일부 통합이 이루어지고 있어서 상당히 업무의 효율화를 가져올 것이라고 생각합니다. 국가적으로 점점 관심을 보이고 있어서 학비지원면에서 통합이 먼저 이루어지리라 봅니다.”(B행정담당직원)

교사 전문성 부분에 있어서 어린이집교사들은 체계적인 자격취득기준이 마련되어 있지 않고 어린이집별로 필요한 프로그램을 정하여 연수를 받는 등 연수와

자격에 대한 체계성에서 미흡하다고 보고 있으며 보육교사자격증이 남발되는 현실에 대해서 지적하고 있다. 또한 교사의 처우에 관한 국가적 지원이 미비한 것에 대해서도 문제가 되고 있다고 보았다. 교사의 전문성을 위해서 보육교사의 자격과 연수에 관한 제고가 필요하다.

“유치원 교사는 나라에서 인정하는 정교사 자격이 있어야만 가능합니다. 반면 어린이집교사 자격은 보육교사 자격만 갖추면 가능합니다. 보육교사 1급이건, 2급이건, 3급이건, 유아교육전공, 사회복지 전공, 간호학 전공, 보육교사 단기 양성과정을 전공 등 모두 보육교사자격증이 주어집니다. 그래서 어떤 이들은 누구나 할 수 있는 쉬운 일이 아니냐는 듯이 이야기 하고, 유치원교사와는 다른 시각으로 바라보기도 합니다. 부모님들이 어린이집 교사를 대하는 모습을 보노라면 많은 회의를 느끼기도 합니다. 유치원과 같이 하나의 자격취득기준을 마련하여 체계적으로 이루어져야 만 이 요즈음 유아교육의 질에 대한 부모들의 요구에도 일치한다고 봅니다.”(C교사)

“개인적으로 유치원에서 어린이집으로 이직하였는데 유치원의 경력을 어린이집에서는 인정하지 않고 있습니다. 또 보육교사교육원 1년 과정의 초임교사와 유아교육학을 전공한 유치원교사 4년차의 경력교사와 똑같이 1호봉을 책정하는 것도 불합리하다고 봅니다. 이렇게 호봉에서도 많은 손해를 보고 교사로서도 사기저하를 느끼기도 합니다.”(D교사)

“보육교사에 대한 자격기준이 체계적이지 않고 많은 관련학과에서 산발적으로 자격증을 남발하다보니 교사의 질 또한 보장할 수 없게 됩니다. 유치원의 체계적인 자격기준을 어린이집에도 적용하면 좋을 것 같습니다. 어린이집은 시설장 자격증마저 어린이집 경력 2년 이상이면 취득하게 되고 누구나 쉽게 취득할 수 있는 실정입니다.”(E원장)

“우리나라 유아교육은 사립유치원과 사립어린이집이 대부분 교육을 담당함에도 불구하고 교육기관 예산지원이 미비합니다. 특히 인건비부분에서 큰 문제라고 봅니다. 그로 인해 교사의 잦은 이동이 있고 경력 없이 초임교사들로 교육을 하게 되면 교육의 질이 낮아지는 것은 분명합니다.”(E원장)

원아모집에 있어 어린이집은 다양한 형태의 시설을 갖추고 있으며 맞벌이, 다문화, 한부모, 장애아 등 여러 가정의 자녀들에게 우선순위를 주고 부모들의 요구를 반영하면서 점점 교육적인 부분에서도 관심을 기울여 질적 서비스를 제공

을 하고 있다. 이 부분에서 과도한 경쟁으로 인해 유아교육과정의 기본적 요소가 이루어지고 있는지에 관한 어려움을 겪기도 한다.

“여섯 가지 유형의 어린이집이 난립함으로써 어린이집 간 원아 확보와 유치를 위하여 부모님들에 대한 서비스의 도를 넘어 과도한 경쟁의식이 빚어지며 교육과정의 기본이 무너지고 있는 상황이 벌어지기도 합니다.”(E원장)

“유치원과 어린이집이 특성상 유아를 보호하고 교육하는 일을 하는 기관이고 부모들의 인식 또한 비슷한 기관으로 인식하면서 사실 어린이집과 유치원 각각의 용어자체를 혼용하여 같은 개념으로 사용하는 경우도 허다합니다. 이미 사회적으로 유치원과 어린이집의 성격은 거의 일원화되어 있다고 인식하는 경우도 많을 것으로 생각합니다. 그러나 그 속으로 들어가 보면 동일연령의 교육과정 운영면에서 각각의 부처에서 고시한 교육과정을 따르며 같은 일을 이종으로 비효율적으로 운영되어지고 있습니다.”(D원장)

다. 교육행정 관계자의 의견 수렴

1) 법제적 측면

유아교육기관의 교육행정을 담당하는 관계자들은 법체계에서 우리나라의 유아교육법과 영유아보육법의 유사한 조항들이 많고 행정체제에서 비효율적인 면을 개선하기 위해 국가적으로 관심이 많아지고 있다고 하였다.

“유아학비지원이 유치원과 교육청에서 이루어졌던 것과 보육시설과 시청에서 이루어지는 이원화 체제에서 업무중복으로 비효율화에 대한 의견이 많아 일원화를 추진하고 관련법도 개정하는 것을 알고 있습니다. 이것이 유치원과 어린이집간의 업무를 효율적으로 해주고 도움이 되리라 봅니다.”(B행정담당직원)

2) 운영적 측면

유아교육기관의 교사 전문성 신장을 위한 교사연수의 확대, 재정운영의 효율적 운용, 원아모집에 있어서 일원화를 이루면 관련업무의 비용절감과 질적인 교육기관운영에 도움이 될 것으로 보았으며 사회적으로 유아교육에 대한 인식의 변화

가 필요하다고 보았다.

“행정업무를 통합하게 되면 절감되는 비용을 다른 필요한 분야로 효율적으로 사용하게 되지 않을까합니다. 그런데 행정업무를 통합하려면 먼저 기관의 통합이 이루어져야 하는데 사회적으로 영유아시기의 부모 당사자 말고는 이러한 유아교육기관의 이원화에 대한 관심이 적거나 없어서 그에 대한 인식을 갖도록 국가적 지원이 필요하다고 봅니다.”(A행정담당직원)

3. 이원화 정책의 개선방안

우리나라의 유치원과 보육시설은 오랫동안 서로 구별된 영역에서 독자적으로 발전해 왔다. 유치원은 초기에 부유층 자녀를 중심으로 이루어진 조기 교육기관으로서의 위상과 성격을 지녔고, 보육시설은 빈곤층 취업모의 자녀양육을 대리하는 복지적 성격에서 시작하여 한동안 유지되었다. 이러한 출발에서의 차이점은 유아교육과 보육 간 지속적인 이원화를 낳았다. 그러나 현재에 이르러서는 그 기능에 있어 양 기관 간 큰 차이를 보이지 않게 되었음에도 여전히 형식적으로 두 체제가 유지되고 있어 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다.

첫째, 육아에 대한 재정적 지원이 확대 되었지만 유치원과 보육시설이 이원화 되어 있고 관할 부처 또한 교육과학기술부와 보건복지가족부로 이분됨으로써 시설과 아동에 대한 행정적·재정적 지원체제가 종합적 기획에 따라 시행되지 못하고 있다. 즉 국가적 행·재정의 비효율성 문제를 야기한다.

둘째, 동일 연령의 아동을 대상으로 유치원과 보육시설로 서비스가 분리 제공됨으로써 이용자인 만 3~5세 아동과 그 부모들에게 불필요한 혼란을 가중시키고 있다. 만 0~2세는 보육시설의 선택에만 고민을 하게 되어 더 많은 정보를 필요로 하며, 선택에 대한 불안과 불확실성으로 이 시기 자녀 부모들은 혼란을 겪는 경우가 발생한다.

셋째, 사회변화에 따라 수요자의 요구가 달라짐으로 인해 점차 유치원과 보육시설은 서비스의 내용 면에서 차이가 없어지고 있다. 그러나 법적으로 여전히 ‘유

아교육법'과 '영유아보육법'으로 이분화 되어 있어 시대의 변화와 맞지 않는 측면이 있다. 현실에서 부모가 조금씩 다른 유치원과 보육시설을 어떻게 구분해야 할 것인지, 어떻게 선택해야 할 것인지에 관한 혼란스러운 문제는 매우 크게 인식되고 있다.

가. 법제적 측면

유치원과 어린이집의 법적 통합은 우선 기본원리를 살펴보면서 유아교육법과 영유아보육법 통합의 필요성을 도출해볼 수 있겠다.

통합의 원리를 다음과 같이 다섯 가지로 살펴보면, 첫째, 공공성의 원리로 유아교육에 대한 공교육체제를 확립할 수 있어야 한다는 것이다. 통합된 유아교육기관의 공공성 제고를 통해 교육과 보육 서비스의 질적 향상을 도모 하여야 한다.

둘째, 균등성의 원리는 헌법상의 평등권을 바탕으로 하는 원리로 취학전 아동과 그 부모의 권리가 평등하게 보장되는 것 뿐만 아니라, 다양한 형태로 존립하고 있는 유아교육기관 간에도 유아교육재정 지원이 형평성에 어긋나지 않도록 균등하게 이루어져야 한다는 것이다.

셋째, 적응성의 원리는 최근 저출산과 초고령화 사회로의 진입, 여성의 경제활동 촉진 등 급격한 사회변화와 요구에 적절히 대응해 나갈 수 있어야 한다는 것이다. 단지 유아교육이 각 가정의 책임만이 아니라 국가차원의 책임임을 절감해야 할 것이다.

넷째, 안전성의 원리는 매번 정치적 이익과, 경제성장률의 변화와 같은 여건에 영향 없이 안정적인 유아교육정책이 이루어질 수 있도록 지원근거 등 법규가 완비 되어야 한다는 것이다.

다섯째, 효율성의 원리는 유아교육법과 영유아보육법이 통합됨으로써 국가 및 지방자치단체 수준에서 효율적이면서도 일사불란한 행·재정 지원체제를 갖추어야 한다는 것이다.

유아교육법과 영유아보육법이 만6세미만 취학 전 아동을 대상으로 하므로 법적 통합의 가능성을 보이고 있다. 따라서 기관·시설의 설치 및 운영과 관련한

법적 내용을 두 법을 중심으로 비교해 보고 보다 발전적인 통합의 방향을 찾아야 한다. 통합을 위해서는 구체적으로 다음과 같은 조항이 논의되어야 할 것이다.

첫째, 통합된 기관은 유아기의 교육과 더불어 보호 이 두 가지 목적을 모두 가져야 한다.

둘째, 설립 및 운영 주체에 따라 기관·시설의 유형을 ‘유아교육법’은 국립, 공립, 사립으로 구분하고 있고 ‘영유아보육법’은 국공립, 법인, 직장, 가정, 부모, 민간 등 6가지로 구분하고 있다. 통합법은 이러한 유형을 공립과 사립으로 구분하고 보다 간결한 것을 원칙으로 하고 시행령이나 시행규칙에서 자세한 유형구분을 할 수도 있다.

셋째, 교육의 측면이나 복지의 측면이나를 놓고 볼 때 통합된 법은 영유아에 대한 서비스를 시설보다는 교육기관에서 제공할 때 프로그램이나 질적 수준이 높아지는 것을 반영해야 한다.

넷째, 기관의 설치기준령에 있어 현재는 유치원은 대통령령, 보육시설은 보건복지가족부령으로 차이를 보이고 있는데, 통합된 법은 시설기준을 대통령령으로 통일하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, ‘영유아보육법’에는 보육시설운영위원회의 설치를 의무화하고 있다. 그러나 ‘유아교육법’에는 운영위원회 설치에 관한 조항이 나타나 있지 않다. 통합기관의 운영을 위한 법에는 이를 통일해야 할 필요가 있는 바, 부모의 참여를 활성화하고 기관운영의 투명성을 제고하기 위해 기관 운영위원회를 의무적으로 설치하고 원장, 교사, 지역인사, 학부모 등이 참여하는 운영위원회가 제 기능을 할 수 있도록 유도해야 한다.

여섯째, 통합기관은 유아교육뿐 아니라 보육시설의 기능을 함께 지녀야 하므로 학교 방식의 학년도와 장기간의 방학 체제를 온전히 받아들이기에는 무리가 있다.

일곱째, 보육시설 이용자는 우선순위에 따라 입소하도록 하는 규칙이 있고 유치원에는 없다. 현재 정해져 있는 입소 우선순위자의 순위제도는 개선되어야 할 필요는 있으나 기본적으로 통합기관에 소외계층이나 맞벌이 자녀에 대한 입소 우대제도는 적용되어야 할 것으로 사료된다.

지금까지의 논의된 사항은 다음 <표IV-19>에 정리해 보면 다음과 같다.

<표IV-18> 유아교육법·영유아보육법 관련 내용의 통합

구분	㉠유아교육법	㉡영유아보육법	통합시 법령
목적	유아교육에 관한 사항을 정함	복지적 성격을 지닌 영유아 심신보호와 건전한 교육, 가정, 사회활동 지원	교육 또는 복지 중심에 따른 조정이 필요함
대상	유아(만3세~초등학교 입학 전까지의 어린이)	영유아(6세 미만의 취학 전 아동)	㉡ 채택
교육(보육)기관(시설) 유형	국립유치원 공립유치원 사립유치원	국·공립보육시설 법인보육시설 직장보육시설 가정보육시설 부도협동보육시설	국공립과 사립의 두가지 유형으로 구분이 바람직 함. ㉠ 채택
위원회	국무총리 소속 유아교육·보육위원회 교육과학기술부:중앙유아교육위원회 시·도교육청:시·도유아교육위원회	국무총리소속 보육정책위원회 보건복지부:중앙보육정책위원회 시·도 및 시·군:지방 보육정책위원회	중앙:유아교육·보육위원회로 통합 지방:유아교육·보육위원회로 통합
설치기준법령	대통령령	보건복지가족부령	㉠ 채택
교육(보육)프로그램	반일제,시간연장제,종일제	종일제	㉠ 채택
설립인가	시·도 교육감 인가	시장·군수·구청장 인가	교육 또는 보육 중심에 따른 조정이 필요함
유아교육(보육)기관 운영위원회	없음	보육시설운영위원회	운영위원회 설치 필요 ㉡ 채택
학년도 개념	3월1일부터 이듬해 2월 말	-	통합기관의 성격에 따라 달라질 수 있으나 현실을 고려하면 ㉠ 채택이 무난함
이념	-	아동의 권리를 위한 아동이익 최우선의 원칙	㉡을 참고하여 이념 제시 필요
시설·설비기준	대통령령(고등학교이하각급학교 설립·운영규정)에 의함	보건부령(영유아보육법시행규칙)이 정하는 설치기준	㉠ 채택

자료: 이기섭(2010), 고려대학교 석사논문.

나. 운영의 측면

첫째, 유치원교육과정과 표준보육과정 간에 연계성을 가져야 한다. 교육과학기술부와 보건복지부 간에 협의를 거쳐 만 3~5세의 유아들은 같은 교육·보육 내용을 공유 하도록 한다. 유치원과 보육시설이 함께 공존해야 하고 국가 예산이

이중으로 낭비되는 우리의 상황 하에서는 먼저 교육·보육과정의 연계를 통해 운영상의 혼란을 피하고, 점차 영유아교육·보육관련 법제를 일원화하여 바람직한 교육·보육 환경을 마련하고 질적인 내실화를 도모해 나가도록 한다. 그리고 유치원 교육과정과 표준보육과정의 상호연계, 초등학교 교육과정과의 연계성이 이루어져야 한다. 이는 영유아가 어느 유아교육기관에 다니든 상관없이 모두 동일한 교육·보육내용을 가지고 교육·보육을 받을 권리가 있기 때문이다. 유치원과 보육시설의 통합과 초등교육과정과의 연계성이 이루어져서 선진국과 같이 보육과정개발 상설자문기구를 두고 유아교육·보육과정 전문가 집단이 꾸준히 유아교육·보육과정을 발전적인 방향으로 개발하여야 한다.

둘째, 시설·설비 기준의 인가법령을 ‘대통령령’으로 통합한다. 연령에 따른 기준을 일원화 하고 유치원에 준하여 보육시설 인가기준을 상향 조정한다.

셋째, 교사자격의 행정부처를 1개 부처로 통합하며 교사자격은 연령별로 이원화 한다. 그리고 교사자격 기준을 강화하여 자격시험 제도를 도입하고 양성교육 과정을 강화한다. 재교육에 대한 전담기구를 정비하며 재교육의 내용을 상향조정하여 개선한다. 근무여건 및 처우개선으로 급여 및 호봉 체계를 조절하며 근무시간과 초과근무는 수당을 지급하고 대체교사를 확보하며 법정정원을 준수한다. 교사수요 및 공급의 양적 균형을 고려한 교사수급 계획을 마련한다.

다. 지원체제의 측면

첫째, 현행 유아교육을 지원하는 교부금제도와 보육을 지원하는 국고보조금제도는 원칙적으로 서로 연계가 불가능하다. 연계가 가능하기 위해서는 기획재정부와 교육과학기술부가 지방자치의 정신을 여기면서 일정 기준과 단가를 지방자치단체에 강제하는 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 재원 지원단위를 같은 수준으로 맞출 필요가 있다. 즉, 유아교육지원사업비를 지방교육재정교부금 재원에 통합한 후 사업을 지방에 이양한 것처럼, 보육지원비를 지방교부세에 통합한 후 사업을 교부세 사업으로 이양해야 할 것이다. 이때 수준을 맞추기 위하여 만 0~2세 보육 지원사업은 국고보조사업으로 존치하는 것도 가능하다. 이렇게

될 경우, 유아교육 지원 사업은 시·도교육감과 지역교육장이 수행하며, 보육 지원사업은 시·도지사 및 시장·군수·자치구청장이 수행하게 된다. 중앙정부 수준에 설치되어 있던 유아교육·보육위원회와 보육정책위원회 대신 시·도청과 시·도 교육청, 시·군·자치구청과 지역교육청이 연계하여 가칭 ‘유아교육·보육협의회’를 설치하여 지원기준과 단가 등을 협의하고, 중복지원 방지를 위한 정보를 교환해야 할 것이다. 보육재원이 교부세에 통합될 경우 지방자치 단체가 지역 실정에 맞는 보육프로그램을 지원 할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 유아교육·보육협의회를 통해 유아교육과 보육을 지원하는 재정시스템 간 연계체제가 정착될 경우 재정시스템의 통합을 추진한다. 재정시스템의 통합을 위해서는 재원의 통합이 선행되어야 한다. 재원 통합은 지방교육행정기관과 일반 지방행정기관이 합동으로 시·도 수준에서 하나의 관련기관을 설립하여 유아교육 및 보육지원 행정을 전담 할 수 있다.

유아교육재원과 보육재원을 지방교부세로 일원화하는 방안도 생각할 수 있으나 유아교육을 일반지방자치단체에서 관장하게 된다면 지방교육자치의 본질이 상실되기 때문에 실현가능성은 희박하다. 시·도교육청은 유아교육을 포함한 교육·사무만을 담당하기 위해 설치된 기관이지만, 시·도청은 보육 사무만을 담당할 목적으로 설치된 기관이 아니다. 시·도교육청이 유아교육을 포기하면 기관 존립 근거를 상실하는 것이지만, 시·도청은 보육을 포기 하더라도 기관 존립근거와 무관하다.

일단 재원이 통합되고, 행정기관이 조정되면 유치원과 보육시설의 통합도 자연스럽게 추진될 수 있을 것이다. 이 방안은 이익단체로부터 자유롭지 못한 행정부처를 넘어 예산부처가 통합을 주도할 수 있으며 중앙부처간 행정권한의 다툼을 약화 시킬 수 있고 유아교육 및 보육 재원의 안정성을 확보할 수 있다. 또한 유아교육과 보육 행정의 일관성과 효율성을 확보할 수 있다는 것도 큰 장점이다.

V. 요약 및 결론

1. 요약

본 연구는 우리나라의 유아교육기관의 이원화 정책에 대한 문제점과 그 개선 방안에 대해 문헌 분석의 방법과 문헌연구의 빈약성을 보완하기 위해서 유치원과 어린이집 설립유형별 각 기관의 근무 교직원과 행정담당직원 중 면담 대상자를 선정하여 면담조사를 실시하였다. 본 연구의 목적은 유아교육기관의 이원화 정책의 문제점을 살펴보고 그에 대한 개선방안으로 유아교육기관의 교육정책의 통합가능성을 모색하는데 있다.

우리나라의 유아교육기관은 교육과학기술부가 관장하는 유치원의 '유아교육법'과 보건복지부가 관장하는 어린이집의 '영유아보육법'으로 이원화된 체계로 되어 있다. 따라서 두 기관이 중복으로 담당하는 만 3~5세를 위한 교육과정개발, 지도 자료 개발 등 동일한 업무를 두 부처에서 이중으로 예산을 사용하는 등 비효율성이 있으며 동일한 목적·기능·대상을 가지고 있음에도 불구하고 소관부처의 이원화된 구조로 인하여 유아의 교육과 보호의 서비스가 큰 문제점으로 지적되고 있다(한국교육개발원, 2004).

또한 한국의 유아교육과 보육정책을 진단한 OECD 보고서에도 소관 부처의 이원화로 인한 정책결정자 및 실무진의 협력 부재, 공사립의 비합리적 구분과 두 시설간의 연계 미흡 등이 지적된바 있다. 이러한 한국의 유아교육에 대한 이원적 행정체제의 문제는 첫째, 유아교육기관에 대한 행정이 이원화체제이고 특히 만 3~5세 동일 연령의 유아에 대한 관리가 교육과학기술부와 보건복지가족부로 중복되어 있다. 이에 따라 유아교육기관의 교육정책에 대한 일관성과 통일성이 결여되고 중앙정부 및 지방 자치단체의 재정이 중복 투자되고 있으며 재정 지원체제의 비효율성으로 인한 국가의 인력과 예산이 낭비되고 있다. 둘째, 유치원과 어린이집이 서로 다른 부처의 서로 다른 기준에 의해 설립되기 때문에 서로 인접한 지역에 설립되어 두 기관간의 과도한 원아모집 경쟁이 있으며 나아가 행정

상 마찰이 있다. 또한 보육시설은 사회복지학계에서, 유치원은 유아교육학계에서 말아야 한다는 학계간의 마찰을 초래한다. 셋째, 유아교육법과 영유아보육법의 이원화로 인한 기관설치 및 운영, 교사 자격과 양성과정, 교육·보육과정이 다르며 관리·감독과 평가체제가 달라 행정적 비효율이 심화되고 있다. ‘유아교육법’과 ‘영유아보육법’을 제정한 가장 중요한 취지가 공교(보)육의 실현이다. 그리고 최근에는 ‘유아교육법’과 ‘영유아보육법’의 내용이 유사해지고 있으며, 표준보육과정과 유치원교육과정에서도 유사점을 많이 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 동일 연령 대 유아를 가르칠 수 있는 교사자격증이 한 국가에서 서로 다른 정부 부처에서 발급되고 있다. 또한 동일연령대의 지극히 유사한 공적 서비스를 제공하면서 시설, 설비기준도 다르게 정해놓고 있고, 유아교육기관 평가도 제 각각 시행하고 있다. 어떤 내용은 같은 사항을 정하고 있으면서도 상치되고, 어떤 조항은 서로 중복되고 있는 등 문제가 상존하고 있으므로 앞으로 ‘유아교육법’과 ‘영유아보육법’의 개정을 통하여 양 법제 간 협력을 도모하기 위해 ‘유아교육법’과 ‘영유아보육법’을 통합하는 것이 바람직하다.

2. 결론

유아교육기관의 일원화에 관한 논의의 역사는 매우 오래되었으며 지금도 현재 진행 중이다. 유아교육과 보육의 통합 논의는 ‘영유아보육법’이 제정된 1991년 이후 계속되어왔다. 그러나 15년이 넘도록 논의를 계속해왔지만 통합 가능성은 미미하다. 우리나라 유아교육과 보육 정책의 통합 필요성과 중요성은 학자는 물론 현장 전문가 그리고 정책 결정자들에게 이미 널리 인식하고 있다(김영철, 2007).

통합방안에 대한 광범위한 연구를 시행한 육아정책개발센터(이옥, 김은설, 신나리, 문무경, 최혜선, 2006)의 보고에 따르면 두 분야의 학자, 교사, 원장, 공무원 대다수가 통합은 행·재정 효율성과 형평성, 서비스 수준의 제고 측면에서 필요하며, 현실적으로 통합이 어렵다는 일반의 인식과 달리 통합은 점진적으로 실현이 가능하다는 낙관적인 전망을 하고 있다. 그리고 이들은 통합의 과정에서 해결

되어야 할 과제는 유아교육기관의 일원화라고 지적하고 있다. 이러한 지적은 유아교육과 보육 정책의 개선 방안에 대한 인식과 관련된 연구들이 주장하는 바와 크게 다르지 않다(이기섭, 2010). 유아교육과 보육의 통합 정책과 관련된 연구의 대부분이 행정체제나 제도가 통합의 가능성을 예단하고 있다. 그러나 유아교육과 보육의 통합을 위한 선행조건에는 통합을 찬성하는 여론의 축적은 물론 통합 정책 담당자의 정치적 헌신과 리더십, 행정적 역량과 전문가 역량강화가 강조되고 있다(Cohen, Moss, Petrie & Wallace, 2004; OECD, 2006). 행정체제나 제도보다는 이에 관여하고 있는 사람들의 이해와 노력이 통합에 영향을 미치고 있음을 시사하고 있다.

유아교육과 보육의 통합은 부처의 결정, 직원 규정, 재정과 같은 행정 체제나 제도를 정비하거나 마련하는 구조의 측면에서 뿐만 아니라 통합의 원칙, 가치, 정체성, 그리고 유아와 학습에 대한 관점을 논하고 공유하는 사람들의 개념 혹은 철학의 측면에서 접근해야 한다(Choi, 2002; Cohen & Wallace, 2003; Moss, 2003). 특히 개념의 접근에서 Moss와 Petrie(2002)는 통합을 바라보는 성인들의 유아에 대한 관점 즉 “우리가 유아기를 어떻게 이해하고 유아에 대한 어떤 이미지를 가지고 있느냐”가 정책을 실천하는데 성공적인 요소라고 주장한다. 따라서 유아교육과 보육의 통합 정책은 행정, 제도와 같은 구조만이 아니라 유아, 학습자에 대한 관점을 개념화 하는 접근으로 이루어져야 할 것이다. 유아교육에 관련한 전문가들은 실제 현장에서 유아교육기관의 이원화에 대한 비효율을 직접 느끼고 있으며 또한 유아교육기관을 이용하는 유아의 부모들도 많은 혼란을 겪고 있다. 이러한 상황이 지속될수록 문제에 대한 관심이 커지고 그 해결에 대한 중요성이 커지면서 합의점에 도달할 가능성은 크다고 본다.

본 연구자는 이러한 개념적 접근을 기반으로 우리나라의 유아교육기관의 근거 법령·재정지원·제도상의 문제점을 분석하여 두 영역의 협력과 통합의 필요성을 제시하고, 두 영역의 협력과 통합을 위해 추진되어야 할 내용을 탐색하는 것이 연구의 목적이었다. 또한 국내에서 수행된 선행연구들의 통합방안에 대한 검토와 주요 국가들에서의 통합과 협력 사례들을 고찰하여 향후 우리나라 육아정책의 통합적 정책수립을 위한 시사점을 찾아 우리나라의 미래지향적인 유아교육 정책에 도움이 되고자 하였다.

<참 고 문 헌>

- 경기도교육청편(2003), **경기교육사1992-2001**. 수원:경기도교청.
- 고 전(2009), **한국교육법론**. 미간행 대학원 교재. 제주대학교 교육대학원.
- 고정곤(2004), **21세기를 여는 한국 유·초등교육의 과제와 전망**. 서울:양서원.
- 곽노의(2007), **한국 유아교육·보육의 통합방안 모색**. 한국교원대학교 교육연구원.
- 김갑주(2005), **유아교육법규의 변천에 관한 연구**. 동해대학교 교육대학원 석사학위논문
- 김규수(2007), **유아교육·보육 통합 실천 방안에 관한 토론**. 한국유아교육학회.
- 김명순 외(1999), **OECD 주요국가 간의 유아교육제도 비교분석**. 한국유아교육학회.
- 김문옥(1999), **한국의 영유아보육법령의 변화에 관한 고찰**. 광주대학교 경상대학원 석사학위논문
- 김선경(2009), **표준보육과정과 개정유치원교육과정 비교연구**. 명지대학교 사회복지대학원 석사학위논문
- 김선정(2007), **유아교육의 공교육화에 관한 사회 인식 분석**. 공주대학교 교육대학원 석사학위논문
- 김승례(2005), **영유아 최선의 이익원칙 이행현황과 보육정책 개선방안**. 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문
- 김영미(2002), **우리나라 유아교육의 발전방안에 관한 연구**. 충북대학교 행정대학원 석사학위논문
- 김영숙(2005), **유아교육법 제정에 따른 유아교육의 발전방향**. 동아대학교 교육대학원 석사학위논문
- 김영철(2007), **정책과 이슈 : 국가인적자원정책 추진체제 개편과 향후계획**. 한국직업능력개발원 연구보고서
- 김은실·신나리·최혜선(2007), **유아교육과 보육의 통합에 관한 의견 분석: 유치원, 보육시설 원장과 교사를 중심으로**, 한국아동학회.
- 김인아(2000), **일본 유아교육 보육정책 연구**. 이화여자대학교 석사학위논문
- 김호인(1997), **한국 유아교육과 영유아 보육정책 비교**, 이화여자대학교 교육대학원 석사학위논문
- 김혜련(2001), **유아교육 관련 법규 분석**, 동아대학교 대학원 석사학위논문
- 권영임(2008), **영국의 유아교육개혁에 대한 고찰**. 한국유아교육·보육행정학회.
- 나 정·문무경·심은희(2005), **한국의 유아교육과 보육정책**. 서울:양서원.
- 나 정(2002), **한국의 유아교육과 보육정책**. 교육인적자원부.
- 나 정(2001), **유아교육정책 어디로, 어떻게 가야 하는가?**. 서울:양서원.
- 나 정(2003), **영유아교육과 보육발전방안**. 교육인적자원부.
- 나 정(2001), **OECD의 성공적인 유아교육과 보호정책 요인에 비추어 본 우리나라 유아교육과 보육정책**. 한국교육 제28권 제1호.
- 류봉희(2000), **유아교육정책의 갈등에 관한 연구**. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 박미숙(1995), **유아교육 공교육화를 위한 정책과제에 관한 연구**. 경기대학교 교육대학원 석사학위논문

- 박상진(2007), 한국 유아교육정책의 발전방안. 충북대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 박은혜(2000), **세계의 유아교육제도**. 서울:양서원.
- 박은혜(2007), **유아교사 측면에서 본 유아교육학제 개편 방향**, 한국유아교육학회
- 박정문(2000), **아동복지와 보육사업의 이해**. 서울:보육사.
- 박정하(2004), 유아교육을 위한 법체계 연구. 강릉대 교육대학원 석사학위 논문
- 박찬옥(2009), 유치원 교육과정의 이해. 유치원 찾아가는 맞춤형 직무연수자료집. 탐라교육원.
- 박찬옥 · 조정숙(1997), **영·유아 교육프로그램**. 서울: 한국방송통신대학교 출판부.
- 박찬옥 외(2008), 한국유아교육의 질 제고를 위한 정책 방향 탐색. **유아교육학회** 학술지논문
- 박창현(2006), 2004년 유아교육법제정과정에 나타난 참여주체간의 갈등분석. 중앙대학교 대학원 유아교육학과 석사학위논문
- 방인옥 (2008), **유아교육개론**. 서울: 정민사.
- 보건복지부(2010), 2010 보육사업안내. 보건복지부.
- 배인숙 · 주철안(2004), 유아교육법제정과 정의 분석 모형 설정에 관한 연구. 부산대학교 교육연구소
- 서문희(2004), 보육제도 개선을 위한 정책과제 대안 연구. 연구보고2004-11. 한국보건사회연구원.
- 송기창(2009), **유아교육제정 관계법령 개정방안**. 정책토론회 자료집. 한국교육제정경제학회 · 한국유치원총연합회
- 신은수 · 유영의(2006), **유아교육 학제 선진화방향 모색**. 미래유아교육학회.
- 신의숙(2004), 한국유아교육 제도의 발전과정 및 개선방향모색. 중부대학교 교육대학원 석사학위논문
- 신현직(1999), 유아교육관련법의 현황과 과제. 한국전문대학 유아교육과 교육협의회 제22회 학술대회자료집.
- 양경수(2000), 유아교육체제의 이원화에 따른 유아교육정책 및 기관운영에서의 갈등분석. 대구효성가톨릭대학교 석사학위논문
- 양옥승 · 나은숙(2001), 세계화의 관점에서 본 유아교육의 공교육화. 덕성여자대학교 사회과학연구소
- 유창희(2002), 유아교육의 공교육화에 관한 연구. 동양대학교 교육대학원 석사학위논문
- 유호덕(1995), 영유아보육법 제정과정에 관한 분석적 연구. 중앙대학교 대학원 석사학위논문
- 이기섭(2010), 유아교육 보육 이원화의 문제점과 개선방안 연구. 고려대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이기숙 외(2002), **유아교육개론**. 서울:양서원.
- 이덕남(2007), 미래지향적 영유아교육 정책의 입법영향평가. 중앙대학교 교육대학원 박사학위논문
- 이민영(2002), 유아학교체제 구축에 필요한 교사와 학부모 인식 및 요구조사. 인제대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 이상금(1992), **유아교육의 질적 고양을 위한 과제**, 한국교육학회

- 이원영(2004), **유아교육법 제정과정과 그 의의**, 한국영유아교원교육학회
- 이일주(1999), 한국유아교육일원화체제 모형탐색. 동국대학교대학원 박사논문
- 임은영(2008), 보육서비스의 개선방안에 관한 연구. 조선대학교 정책대학원 석사학위논문
- 임재택(1999), **유아교육기관 운영관리**. 서울:양서원.
- 신의숙(2004), 한국 유아교육 제도의 발전과정 및 개선 방향 모색 : 일본 유아교육제도와 비교연구. 중부대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 신윤숙(2000), 우리나라 아동복지정책에 관한 연구. 동국대학교 정책경영대학원 석사학위논문
- 장명림(2009), 한국 육아정책의 현황과 과제. **한국유아교육학회** 충청지회 동계학술대회 유아교육개정 지원 실태와 개선방안. 정책토론회 자료집.
- 전국보육교사교육원대학협의회 편(2004), **아동복지론**. 서울:양서원.
- 전남련(2004), 영유아보육법(2004)과정에서 나타난 이익집단간 갈등분석. 평택대학교 대학원 박사학위논문
- 전미이(2010), 유아의 통정적인 성장을 위한 기독교유치원 교육과정 : 제7차 유치원 교육과정을 중심으로. 장로회신학대학교 대학원 석사학위논문
- 정강희(2003), 유아교육정책의 문제점 및 개선방안. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문
- 정경화(2003), 공교육화 활성화를 위한 유아교육 현황 분석. 동국대학교 교육대학원 석사학위논문
- 정미라 외(2007), 유아교육발전 5개년 계획. 경기도 교육청.
- 정미라 외(2007), 영유아기 핵심역량 표준 설정을 위한 기초연구. 교육과학기술부.
- 정미라(2009), 글로벌 시대의 유아교육 발전 방안. 유치원 교원 연찬회 제주특별자치도교육청.
- 최순자(2007), **일본의 유아교육과 보육의 최근 동향 검토**, 한국생태유아교육학회
- 최혜윤(2009), 유아교육 공교육화를 위한 유아교육 정책 분석. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문
- 페이정린(2007), 양질의 유아교육 확보와 대만정부의 유보통합정책. **현대평양유아교육연구학회(PECERA) 한국학회**.
- 표갑수(1998), 유아교육개혁안의 비판 : 유아학교의 허구성. 서울:영유아보육학회.
- 홍승연(2000), 이원적 영·유아교육정책의 문제점과 개선방안. 숙명여자대학교 석사학위논문
- 홍인혜(2005), 영·유아보육 및 유아교육 정책 변천에 관한 연구. 성신여자대학교대학원 박사학위논문

교육과학기술부 <http://www.mest.go.kr>
 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
 국회-의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr>
 보건복지부 <http://www.mw.go.kr>
 중앙보육정보센터 <http://central.childcare.go.kr/>
 육아정책연구소 <http://www.kicce.re.kr>
 한국교육개발원 <http://www.kedi.re.kr>
 한국열린교육학회 <http://www.openedu.or.kr/>

한국유아교육학회 <http://www.ksece.or.kr>

한국유아교육·보육행정학회 <http://www.kecea.or.kr>

제주특별자치도 교육청 <http://www.jje.go.kr>



(Abstract)

Study on the two-way education system of child institutions

Yim, Yun Ju

Major in Educational Administration
Graduate School of Education, Jeju National University
Jeju, Korea
Supervised by Professor Ko, Jeon

The child education and child care functions of child institutions have recently been integrated. But in Korea the Ministry of Education, Science and Technology (MEST) deals with child education while the Ministry of Health and Welfare (MW) controls child care in early childhood. This study tries to find what the problems are, what things can be possibly improved in this system and to see if the child education system can be integrated so that it can live up to the considerably growing needs and expectations for the child education and care.

For this study,

First, I compared the legal bases related to child education and care in early childhood;

Second, I tried to find what we can learn from the successful one-way integrated system of child education institutions in foreign cases and what characteristics the Korean system has and how it has developed so far;

Third, I studied the problems and things to improve of the child education institutions in the two-way system, in terms of its related laws,

financial support, system itself, and legal, managerial and support aspect, respectively.

Still, I thought it was not enough only relying on written materials and its analysis. To make up for the weak points, I conducted interviews by selecting those in charge of some kindergartens, day care centers and administrative departments.

The results are as follows:

First, the existing two-way system doesn't provide proper support for children with a comprehensive planning;

Second, parents with their preschoolers often feel confused with and worried about uncertainties of the choices of child education institutions;

Third, under the ongoing changes in society, the concepts of education and care have been integrated, which requires the system to be improved.

Accordingly, the child education system should choose and support the ideal that puts the rights of children in the first place. Furthermore, now that Korea goes into a low birthrate and aging society, the efforts to integrate the education system should be exerted not only by those in the related departments but also by the government as a whole.

유아교육기관의 이원화 교육정책에 관한 질문지

안녕하십니까?

현재 우리나라의 유아교육제도는 이원화 체제(교육과학기술부-유치원, 보건복지부-어린이집)로 운영되고 있습니다. 이에 따라 동일연령(3~5세) 아동이 두 부처간의 중복관리로 인해 야기될 수 있는 여러 가지 측면에서의 문제점을 진단하고 보다 효율적인 개선방안에 대해서 전문가 선생님들의 의견을 듣고자 합니다.

선생님의 귀중한 교육행정적 경험과 전문적인 판단은 보다 바람직한 유아교육 방향을 탐색하고 제시하는 데 도움이 될 것입니다. 바쁘신데도 불구하고 소중한 시간을 할애해 주셔서 감사드립니다. 면담내용에 대한 결과는 익명으로 처리할 것입니다. 고맙습니다.

2010년 4월

제주대학교 교육대학원 교육행정과 석사과정

임윤주 드림

○면담일시:

○면담장소:

○피면담자 성명

소속